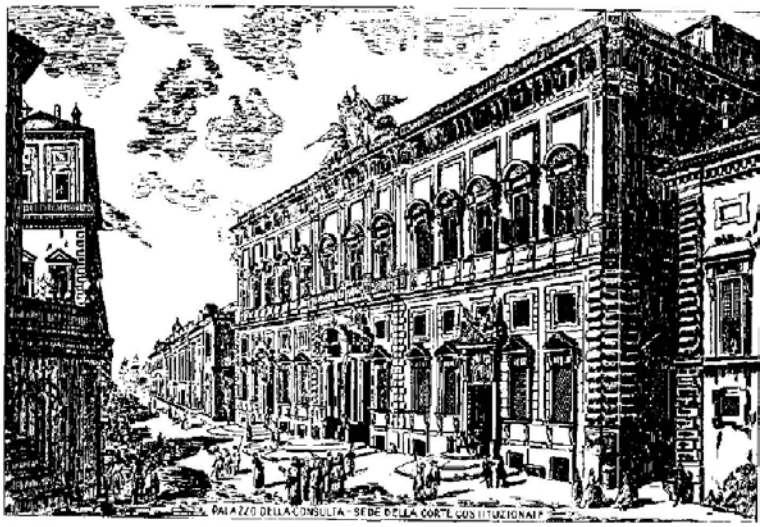
CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2012

Riunione straordinaria della Corte costituzionale

del 12 aprile 2013

Palazzo della Consulta

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2012

Riunione straordinaria della Corte costituzionale

del 12 aprile 2013

Hanno collaborato alla redazione dei testi: Lorenzo Delli Priscoli (i principî fondamentali, i rapporti politici, il Parlamento e la funzione normativa, la “tutela della concorrenza”); Maria Fierro (le autonomie territoriali); Piero Gaeta (i rapporti civili e la tutela dei diritti nella giurisdizione relativamente al diritto penale sostanziale e processuale); Riccardo Nevola (i profili processuali, i rapporti civili e la tutela dei diritti nella giurisdizione nelle materie diverse dal diritto penale, i rapporti etico-sociali); Marco Pieroni (i rapporti economici, i doveri di solidarietà, il potere esecutivo, il potere giurisdizionale, il “sistema tributario dello Stato”, il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e la “autonomia finanziaria”); Barbara Randazzo (La Repubblica, l’ordinamento europeo e il diritto internazionale). Maria Fierro ha coordinato il lavoro ed ha realizzato l’indice sommario e l’indice delle voci. Riccardo Nevola ha prodotto l’analisi dei tipi di dispositivo; Manlio Fulgenzi ha curato l’analisi dei dati quantitativi. Ha confezionato il quaderno Marina Polidori.

INDICE GENERALE

- Indice sommario I

- Giurisprudenza costituzionale del 2012 13

- Indice delle decisioni 363

- Analisi dei dati quantitativi 371

- Prospetti di sintesi per tipo di giudizio 383

- Analisi dei tipi di dispositivo 391

- Indice delle voci 405

Indice sommario

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa *13*
2. I giudici a quibus *e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale* *13*
3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo *e giudizio di legittimità costituzionale* *14*
4. L'ordinanza di rimessione *18*
5. La riproposizione delle questioni *27*
6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale *28*
7. Il parametro del giudizio *29*
8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni *30*
9. Il contraddittorio di fronte alla Corte *33*
10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause *35*
11. Le decisioni della Corte *35*
11.1. Le decisioni interlocutorie 35
11.2. Le decisioni processuali 36
11.3. Le decisioni di rigetto 38
11.4. Le decisioni di accoglimento 40
12. La correzione degli errori materiali *41*

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa *42*
2. Il ricorso *42*
2.1. Il contenuto del ricorso 42
2.2. I termini per ricorrere 47
2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione 48
2.4. La ratifica del competente organo collegiale, in caso di deliberazione della proposizione del ricorso adottata in via d'urgenza 49
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale *50*
4. Il parametro di costituzionalità *52*
5. L'interesse a ricorrere *53*
6. La riunione e la separazione delle cause *60*
7. Il contraddittorio di fronte alla Corte *60*
8. Le decisioni della Corte *61*
8.1. Le decisioni interlocutorie 61
8.2. L'estinzione del giudizio 62
8.3. Le decisioni processuali 62
8.4. Le decisioni di rigetto 63

8.5. Le decisioni di accoglimento 64
9. La correzione degli errori materiali *65*

Capitolo III

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

1. Premessa *66*
2. I soggetti del conflitto *66*
3. Notificazione del ricorso e costituzione in giudizio *66*
4. L'interesse al ricorso *66*
5. Gli atti impugnati *67*
6. I parametri del giudizio *69*
7. La riunione dei giudizi *69*
8. Le decisioni della Corte *69*
8.1. L'estinzione del giudizio 69
8.2. Le decisioni di cessazione della materia del contendere 69
8.3. Le decisioni di inammissibilità 69
8.4. Le decisioni di merito 70

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa *71*
2. L'atto introduttivo *71*
3. I soggetti del conflitto *71*
4. I profili oggettivi *72*
5. Le decisioni della Corte *73*

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa *74*
2. I soggetti del conflitto *74*
3. I profili oggettivi *75*
4. Il ricorso per conflitto *77*
5. Le decisioni della Corte *78*
6. La correzione degli errori materiali *79*

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo

1. Premessa *80*
2. Il contraddittorio di fronte alla Corte *80*
3. Le decisioni della Corte *80*
4. I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum *e sindacato di legittimità costituzionale delle leggi* *80*

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principî fondamentali

1. L'integrazione delle tutele dei diritti fondamentali in un sistema multilivello *83*

2. La tutela del legittimo affidamento, principio connaturato allo Stato di diritto *83*

3. Il principio di solidarietà *84*
3.1. Salute pubblica e sacrificio individuale 84
3.2. L'imposizione tributaria 85
3.3. Il sistema previdenziale 85
3.4. Piano per il Sud e "chiamata in solidarietà" delle altre Regioni 85

4. Lo straniero *86*
4.1. Il patrocinio per i non abbienti 86
4.2. Regolarizzazione del lavoratore extracomunitario 86
4.3. Arresto obbligatorio per indebito reingresso 87

5. I principî di eguaglianza e ragionevolezza *87*
5.1. Il principio di eguaglianza in senso stretto 87
*i) Necessità di indicare un t*ertium comparationis *omogeneo* *87*
ii) Trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse *89*
iii) Trattamento uguale di situazioni analoghe *90*
iv) Doverosità di un trattamento perlomeno uguale di situazioni a cui anzi il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe dare un trattamento diseguale e migliore *92*
v) Contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute, arbitrarie e irrazionali *93*
vi) Uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e rapporti con gli artt. 48 e 51 Cost. *94*
vii) Competenza esclusiva statale in materia di diritti civili e sociali quale garanzia del principio di uguaglianza *94*
viii) Competenza esclusiva statale in materia di diritto privato quale garanzia del principio di uguaglianza *94*
5.2. Il principio di ragionevolezza 94
i) Art. 3 come canone di razionalità, giustizia ed equità *94*
ii) Ragionevolezza, divieto di automatismi e discrezionalità del legislatore *95*
iii) Ragionevolezza e retroattività *96*
iv) Necessità di addurre argomentazioni puntuali perché sia ammissibile il vaglio circa la ragionevolezza di una norma *97*
v) Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento *97*
vi) Irragionevolezza di abrogazioni generalizzate che creino incertezza sulle normative effettivamente abrogate *98*

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà di associazione *99*

2. I principî costituzionali in materia penale *99*
2.1. Automatismo della pena accessoria 99
2.2. Circostanze del reato 100
2.3. Principio di tassatività o di determinatezza della norma penale 102
2.4. Riforma del sistema delle pene accessorie e "monito" al legislatore 102
2.5. Sistema di ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive 103
2.6. Successione di leggi extrapenali, integratrici della norma penale 103
2.7. Termini di prescrizione e principio di retroattività della *lex mitior* 104
2.8. Termini di prescrizione e reati di competenza del giudice di pace 104
2.9. Trattamento sanzionatorio (omesso versamento dell'iva) 105
2.10. Trattamento sanzionatorio e lieve entità del fatto (sequestro estorsivo) 105

3. I principî costituzionali in materia processuale *106*
3.1. Il giusto processo 106
3.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali 107
3.3. La discrezionalità del legislatore nella determinazione delle sanzioni 107
3.4. Il diritto di azione e di difesa 108
3.5. Il patrocinio a spese dello Stato e le spese di giustizia 109
3.6. Il principio del giudice naturale precostituito per legge 111
3.7. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative 112

Sezione II

I rapporti etico-sociali

1. Famiglia e filiazione *113*
1.1. La tutela della maternità 113
1.2. La tutela dei figli 114

2. Il diritto alla salute *116*

3. La procreazione medicalmente assistita *118*

4. L'autonomia universitaria *119*

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro *120*
1.1. L'assenza per malattia dei dipendenti pubblici 120
1.2. La conversione del contratto a termine 120

1.3. L'indennità di maternità 121
1.4. L'indennità giudiziaria e l'astensione obbligatoria per maternità 122
1.5. L'opzione tra libera professione e pubblico impiego 123

2. La previdenza 123
2.1. La totalizzazione 123
2.2. I lavoratori dipendenti a tempo parziale 123
2.3. L'indennità premio di fine rapporto presso le aziende sanitarie 124
2.4. L'indennità di buonuscita dei dipendenti pubblici 125
2.5. Le attività autonome e il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente 125
2.6. Le pensioni svizzere 126

3. L'iniziativa economica 127
3.1. Il fallimento e gli imprenditori equiparati agli agricoli 127
3.2. Le liberalizzazioni 127
3.3. La tutela del consumatore 128

4. La proprietà 128
4.1. Ordine Mauriziano di Torino 128
4.2. L'espropriazione per la riforma fondiaria 130

Sezione IV

I rapporti politici

1. La materia elettorale nelle Regioni a statuto speciale 132

2. Il voto dei residenti all'estero e monito al legislatore 132

3. Incompatibilità con la carica di sindaco di colui che ha una lite pendente con il Comune per una opposizione a sanzione amministrativa 133

Sezione V

I tributi

1. Le organizzazioni di volontariato 135

2. Natura tributaria di talune decurtazioni di reddito da lavoro 135
2.1. Il personale di magistratura 135
2.2. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche 136

3. La notifica della cartella di pagamento 137

4. Tassa di concessione regionale e prestazioni patrimoniali imposte 138

5. Tassa automobilistica regionale quale tributo proprio derivato 138

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile *140*
1.1. La mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali 140
1.2. La competenza per territorio 142
1.3. La responsabilità per lite temeraria 143
1.4. L'appello 143
1.5. Le procedure concorsuali 144

2. Il procedimento penale *144*
2.1. Giurisdizione penale e reati ministeriali 144
2.2. Incompatibilità del giudice 145
2.3. Arresto obbligatorio dello straniero per indebito reingresso 147
2.4. Custodia cautelare in carcere e presunzione assoluta di adeguatezza della misura 148
2.5. Richiesta di archiviazione non accolta, imputazione "coatta" ed avviso di conclusione delle indagini 149
2.6. Complessità del dibattimento, sospensione dei termini di custodia cautelare e principio della riserva di legge 150
2.7. Riti speciali e garanzie dell'imputato 151
2.8. Giudicato di condanna e mutamento di giurisprudenza favorevole al reo 153
2.9. Misure di prevenzione 154

3. Le controversie in materia di circolazione stradale *155*

4. La giustizia amministrativa *156*

5. La giurisdizione tributaria *157*

Capitolo III
L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Il Parlamento *159*
1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari 159
1.2. Il controllo sulle modalità di esercizio del potere di segretazione 159

2. La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative *160*
2.1. Legge retroattiva di interpretazione autentica 160
2.2. La riserva di legge in materia tributaria 161
2.3. La riserva di legge in materia di LIVEAS 161
2.4. La riserva di legge in materia penale 161
2.5. La copertura finanziaria delle leggi di spesa 162
2.6. Il *referendum* abrogativo 169

i) Leggi costituzionalmente necessarie *169*
ii) La decisione di inammissibilità *169*
iii) Divieto di ripristino di normativa abrogata con referendum *170*
2.7. Soppressione automatica e generalizzata di normativa statale 170
2.8. Il rapporto tra legge delegata e legge delega 170
2.9. Decreto-legge e legge di conversione (necessità di nesso di interrelazione funzionale tra) 173
2.10. I decreti di espropriazione emanati in forza della delega attribuita al Governo dalla legge n. 230 del 1950 174
2.11. Regolamento di delegificazione 174
2.12. Dovere da parte del legislatore statale e regionale di ottemperare al giudicato costituzionale 175

3. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione *176*
3.1. Il potere di segretazione 176
3.2. I fondi destinati ai servizi di informazione 177
3.3. I reati ministeriali 177
3.4. Le garanzie del procedimento amministrativo 178
3.5. La semplificazione amministrativa 179
3.6. L'accesso ai pubblici uffici 181
3.7. Il sistema scolastico 188
3.8. Il ritardo dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni 189
3.9 Il pareggio di bilancio 189

4. La Corte dei conti *190*
4.1. Il giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni a statuto speciale 190
4.2. Il controllo regionale 191

5. L'ordinamento giurisdizionale *191*
5.1. L'indipendenza della Magistratura 191
5.2. *Status* dei magistrati fuori ruolo 194
5.3. L'interpretazione autentica e l'attività ermeneutica del giudice 194
5.4. Il segreto di Stato opposto all'autorità giudiziaria 195
5.5. La leale collaborazione tra poteri dello Stato 195
5.6. L'interferenza della legislazione nella giurisdizione 197
5.7. Funzione nomofilattica della Cassazione 198
5.8. Funzione nomofilattica della Cassazione e impossibilità di equiparare il mutamento giurisprudenziale delle Sezioni Unite *a ius novum* 198

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. Le materie *199*
1.1. L'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative e la crisi economica 199
1.2. L'unità nazionale 199
1.3. L'interesse nazionale limite per la potestà legislativa delle autonomie speciali 200

1.4. Qualificazione e individuazione della materia 200
1.5. L'intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza 202
1.6. I regolamenti di delegificazione quali fonti inidonee a porre principî vincolanti per le Regioni 207
1.7. Soppressione automatica e generalizzata di normative statali e incidenza sull'autonomia legislativa regionale 207
1.8. L'attrazione in sussidiarietà 208

2. L'organizzazione delle Regioni 208
2.1. L'autonomia statutaria regionale 208
2.2. Il Consiglio regionale 208
2.3. Il potere di controllo delle commissioni consiliari sull'amministrazione regionale e sugli organi esecutivi della Regione 210
2.4. Il sistema di elezione dei consiglieri regionali e il rimborso delle spese 210
2.5. Il Governo regionale 211
2.6. Il personale delle segreterie particolari degli organi regionali 212
2.7. Il personale dell'amministrazione regionale 213
2.8. Il Collegio dei revisori dei conti 213
2.9. I rapporti delle Regioni con l'Unione europea 214

3. La ripartizione delle competenze normative 215
3.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.) 215
3.1.1. "Tutela della concorrenza" (lett. e) 215
i) Restrizioni quantitative degli scambi 215
ii) Selezione dei concorrenti: criteri di ammissibilità/criteri di valutazione delle offerte 215
iii) Affidamento di attività commerciale su suolo pubblico 216
iv) Concorrenza e ambiente 216
v) Durata delle concessioni 216
vi) Liberalizzazioni 216
vii) Aiuti di Stato di tipo selettivo 219
viii) Concorrenza e tutela della salute 219
ix) Concorrenza e libertà di stabilimento 220
3.1.2. "Sistema tributario […] dello Stato (lett. e) 221
i) Tassa di concessione regionale 221
ii) Agevolazioni regionali su tributi erariali 221
iii)Tributi regionali derivati 223
iv) Addizionale erariale su tributo proprio della Provincia 224
v) Esenzioni dell'addizionale regionale all'IRPEF 224
3.1.3. "Sistema […] contabile dello Stato (lett. e) 225
i) Codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento 225
ii) Riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) 225
3.1.4. "Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"(lett. g) 225
i) Il personale della scuola 225
ii) Comunità di àmbito e Autorità marittima 226
iii) Ricostruzione successiva al terremoto 227

iv) Applicazione di disposizioni comunitarie *227*
3.1.5. "Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale" (lett. h) 228
i) Lotta alle organizzazioni criminali *228*
ii) Sicurezza e incolumità della circolazione stradale *229*
3.1.6. "Ordinamento civile" (lett .l) 230
i) Rapporto di lavoro *230*
ii) Beni demaniali *235*
iii) Proprietà *235*
iv) Responsabilità civile *236*
v) Società partecipate *237*
3.1.7. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"(lett. m) 237
i) Prestazioni di attività amministrativa *237*
ii) Prestazioni sanitarie *241*
iii) Tirocini formativi *242*
iv) Prestazioni assistenziali *242*
3.1.8. "Norme generali sull'istruzione"(lett. n.) 245
i) Norme generali e principî fondamentali *245*
3.1.9. "Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"(lett. p) 245
i) Definizione in via transitoria delle funzioni fondamentali *245*
3.1.10. "Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (lett. r) 246
i) Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute *246*
3.1.11. "Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. s) 247
i) Controlli e autorizzazioni finalizzati alla tutela dell'ambiente *247*
ii) Parchi ed aree protette *247*
iii) Il Servizio Idrico Integrato *250*
iv) Il demanio idrico regionale *251*
v) La gestione dei rifiuti *251*
vi) La tutela della fauna *252*
vii) Le acque *257*
viii) L'energia nucleare *258*

3.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) 259
3.2.1. "Coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.)" 259
Premessa *259*
i) I principî che governano il riequilibrio della finanza pubblica *260*
ii) La violazione del patto di stabilità interno e le relative sanzioni *263*
iii) Misure statali di contenimento della spesa a carattere dettagliato *263*
iv) Misure per il contenimento delle spese di personale *264*
v) Misure regionali per la stabilizzazione del personale pubblico *271*
vi) Misure di contenimento della spesa sanitaria *273*
vii) Misure volte all'acquisizione delle informazioni *275*
viii) La finanza pubblica e il metodo cooperativo *275*
ix) La salvaguardia degli equilibri di bilancio *277*
x) La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico *278*

xi) La tesoreria unica *280*
xii) Misure per l'indebitamento *280*
xiii) Misure per i controlli interni *281*
3.2.2. "Governo del territorio" 281
i) Agriturismo *281*
ii) Distanze *282*
iii) La SCIA in materia edilizia *282*
iv) Sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi *282*
3.2.3. "Istruzione" 284
i) Norme generali sull'istruzione e principî fondamentali della materia istruzione *284*
ii) Rete scolastica e dimensionamento degli istituti *284*
iii) Finanziamenti alle scuole paritarie *285*
3.2.4 "Ordinamento della telecomunicazione" 285
i) Infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga *285*
3.2.5. "Porti e aeroporti civili" 286
i) Interporto di Jesi *286*
3.2.6. "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" 287
i) Impianti di energia da fonti rinnovabili *287*
3.2.7. "Professioni" 288
i) Installatori di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili *288*
3.2.8. "Protezione civile" 289
i) Personale straordinario *289*
ii) Logo regionale *289*
iii) Autorità di coordinamento *289*
iv) Edilizia in zone sismiche *289*
3.2.9. "Tutela del lavoro" 290
i) Contrattazione di secondo livello *290*
3.2.10. "Tutela della salute" 290
i) Elisoccorso *290*
ii) Aziende ospedaliero-universitarie *291*
iii) Ticket *291*
iv) Sedi farmaceutiche *292*
v) Riabilitazione domiciliare *293*
vi) Commercio di acque di sorgente *293*
vii) Autorizzazioni e accreditamento delle strutture sanitarie private *294*

3.3. Le materie di competenza residuale delle regioni 297
3.3.1. "Agricoltura" e "Turismo" 297
3.3.2. "Commercio" 297
i) Commercio su suolo pubblico *297*
ii) Orario e chiusura degli esercizi commerciali *298*
3.3.3. "Formazione professionale" 299
i) Panificazione *299*
ii) Tirocini formativi e di orientamento non curriculari *299*
3.3.4. "Impresa" 300
3.3.5. "Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale" 300

3.3.6. “Servizi pubblici locali” 300
i) Affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica *300*
3.3.7.“Servizi sociali” 302
i) Compartecipazione alle prestazioni *302*
i) Reddito-soglia *302*
3.3.8. “Turismo” 304
i) Codice del turismo *304*

4. La funzione amministrativa *305*
4.1. Riserva di funzione amministrativa 305
4.2. L’attrazione in sussidiarietà 306

5. Il potere regolamentare *308*

6. Il principio cooperativo *310*

7. Il potere sostitutivo *316*

8. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome *317*
8.1. La ripartizione delle competenze normative: le materie di competenza primaria 317
8.2. La ripartizione delle competenze normative: le materie di competenza concorrente 325

9. L’autonomia finanziaria *327*
9.1. L’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie 327
i) Funzioni e oneri in caso di eventi calamitosi *327*
ii) Obiettivo convergenza e piano nazionale per il Sud *328*
iii) Proventi di sanzioni amministrative *328*
iv) Tesoreria unica *329*
9.2. L’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome 330
i) La disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata *330*
ii) Regione Siciliana *333*
iii) Regione autonoma Trentino-Alto Adige *338*
iv) Province autonome di Trento e di Bolzano *339*

Capitolo IV

La Repubblica, l’ordinamento europeo e il diritto internazionale

1. Premessa *341*

Sezione I

Diritto interno e diritto europeo (comunitario)

Il giudizio in via principale

Premessa *341*
1. Aspetti processuali *342*
1.1. I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità 342
1.2. Vincoli derivanti dal diritto europeo e principî di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) 343

1.3. Le disposizioni dei Trattati europei, della Carta dei diritti fondamentali UE, il diritto derivato e la giurisprudenza della Corte di giustizia invocate come norme interposte 344
1.4. La necessaria specificazione del diritto europeo invocato e le sue eccezioni 345
2. Aspetti sostanziali *346*
2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. 346
2.2. Le pronunce di non fondatezza in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e di accoglimento in base ad uno degli altri parametri che veicolano il diritto europeo 347

Il giudizio in via incidentale
Premessa *348*
1. Aspetti processuali
1.1. I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità 349
1.2. La Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità come diritto europeo 349
1.3. La restituzione atti al giudice *a quo* a seguito del mutamento del quadro normativo europeo 350
2. Aspetti sostanziali *350*
2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità fondate su parametri diversi dall'art. 117, primo comma, Cost. 350
2.2. Il diritto europeo come integrativo dei principî e criteri direttivi della delega 351
2.3. I richiami ad adiuvandum del diritto europeo 351

Sezione II

Diritto interno e Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà e dei diritti fondamentali (CEDU)

Premessa *353*
1. Aspetti processuali *354*
1.1. I parametri interni che hanno veicolato la CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti nel giudizio costituzionale 354
1.2. Le disposizioni CEDU maggiormente invocate nei giudizi costituzionali 355

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

Premessa *360*
1. Aspetti processuali
1.1. I parametri costituzionali che hanno veicolato il diritto internazionale nei giudizi di costituzionalità 360
2. Aspetti sostanziali
2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (anche in relazione al principio di eguaglianza) 361

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2012 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **141** decisioni, di cui **56** in forma di sentenza e **85** in forma di ordinanza.

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

Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali amministrativi regionali (**89**), seguiti dai Tribunali ordinari (**83**), dalle Corti di appello (**24**) e dai Giudici di pace (**21**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dalla Corte di Cassazione (**8**), dai Giudici per le indagini preliminari (**7**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**7**), dalle Commissioni tributarie regionali (**7**) e dal Consiglio di Stato (**4**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano il Magistrato di sorveglianza (**2**), il Giudice tutelare (**2**), la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale (**2**), il Giudice dell'udienza preliminare (**2**), il Giudice dell'esecuzione (**1**), il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale per i minorenni (**1**) ed il Commissario per il riordino degli usi civici (**1**).

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

In proposito si segnala la sentenza n. **96** che ha rigettato un'eccezione di inammissibilità per asserita «violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato», basata dalla difesa regionale sull'assunto che «il giudice *a quo*, dopo avere dichiarato, nell'ordinanza di rimessione, di condividere i dubbi di costituzionalità prospettati dalla parte ricorrente, avrebbe dovuto sottoporre alla Corte la questione nei termini in cui era stata formulata dalla parte». I Giudici hanno chiarito che «il giudice *a quo*, dopo aver dato atto che la parte ricorrente aveva eccepito l'illegittimità costituzionale della norma regionale, ha sollevato d'ufficio le questioni, precisando che le ragioni del dubbio di costituzionalità si fondano su "considerazioni in larga parte diverse" da quelle svolte dalla parte a sostegno dell'eccezione, come confermato dall'evocazione di parametri solo in parte coincidenti».

Il giudice, per poter proporre una questione di legittimità costituzionale, non deve essere privo di poteri decisori. Con specifico riguardo alla legittimazione del giudice della cautela, l'ordinanza n. **150** ha ricordato la consolidata giurisprudenza secondo cui «la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata in sede cautelare, qualora il giudice non abbia provveduto sulla domanda (…), ovvero quando abbia concesso la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere del quale il giudice fruisce in tale sede». La sentenza n. **172** ha ritenuto ammissibile una questione proposta da un TAR che «ha accolto la domanda cautelare,

disponendo la sospensione del provvedimento impugnato sino all'esito della decisione della questione di legittimità costituzionale e, quindi, non ha esaurito la propria *potestas iudicandi*».

La sentenza n. **204** ha richiamato la «costante giurisprudenza» secondo cui «il giudice del rinvio è legittimato a sollevare dubbi di costituzionalità concernenti l'interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione: e ciò in quanto – essendo vincolato al rispetto di tale principio – egli non ha altro mezzo per contestare la *regula iuris* di cui è chiamato a fare applicazione che quello di sollevare l'incidente di costituzionalità».

Infine, in merito alla necessità che la questione sia sollevata «nel corso di un giudizio», l'ordinanza n. **6** ha puntualizzato che «le questioni incidentali di legittimità costituzionale "possono essere sollevate dal giudice esclusivamente nel corso di un procedimento avente carattere giurisdizionale, del quale egli sia investito e, non essendo sufficiente il solo requisito soggettivo (intervento di un giudice), occorre, altresì, che l'attività applicativa della legge da parte del giudice sia caratterizzata da entrambi i requisiti dell'obiettività e della definitività, nel senso dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato"». Nell'occasione, i Giudici, confermando quanto già statuito con la sentenza n. 47 del 2011, hanno ribadito che «il procedimento originato dal "reclamo" proposto al Tribunale a seguito della trascrizione con riserva per conservare gli effetti della formalità (...) ha (...) natura amministrativa e si svolge, secondo la giurisprudenza di legittimità, a contraddittorio non pieno, nel quale le parti interessate vengono semplicemente sentite, diretto a far sì che, nel caso in cui sorgano gravi e fondati dubbi sulla trascrivibilità o iscrivibilità di un determinato atto, l'interessato possa ottenere, in via provvisoria, l'attuazione della pubblicità immobiliare, ed il cui oggetto è il solo accertamento della gravità e fondatezza dei dubbi in questione, essendo la definitiva pronuncia sulla sussistenza del diritto e sull'effettuazione della pubblicità rimessa ad un eventuale giudizio contenzioso». Pertanto, si è al cospetto di «un procedimento che non comporta esplicazione di attività giurisdizionale, in quanto ha ad oggetto il regolamento, secondo legge, dell'interesse pubblico alla pubblicità immobiliare attraverso un controllo sull'operato del Conservatore; il provvedimento che lo conclude non è suscettibile di passare in giudicato, potendo le parti interessate adire la normale via contenziosa per ottenere una pronuncia sull'esistenza del loro diritto».

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

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

Soltanto una questione rilevante nel processo *a quo* può costituire oggetto del giudizio di costituzionalità: infatti, come ha chiarito l'ordinanza n. **5**, l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, nel prevedere che la questione «può essere "rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio", non ha conferito al giudice la facoltà di sollevare una questione di legittimità costituzionale dalla cui risoluzione non dipenda la decisione del giudizio di cui è investito»; e l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 – il quale, «nel richiedere il requisito della rilevanza», prevede che l'autorità giurisdizionale, «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione (…) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte e sospende il giudizio in corso» – «si uniforma alla predetta norma costituzionale». Nel caso di specie, la Corte ha sottolineato che il rimettente, «pur affermando di ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione (…) sollevata, non ha sospeso il processo e ne ha disposto la prosecuzione con la seguente motivazione: "atteso che il giudizio può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione"». In tal modo, si è concretizzata «una duplice violazione del citato art. 23 perché il Giudice di pace solleva una questione dalla quale, come lui stesso afferma, non dipende la definizione del giudizio e, al contempo, non sospende il processo». La sentenza n. **61** ha confermato che «L'accertamento dei presupposti di fatto attiene (…) "a quel giudizio di rilevanza che è esclusiva competenza del giudice *a quo*" (…), da ritenersi compiutamente svolto quando

questi abbia dato atto della loro sussistenza»; tuttavia, la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale non preclude «la riesaminabilità di detti presupposti nei successivi gradi del processo principale (…), restando escluso che, per la rilevanza della questione, debba formarsi la cosa giudicata sul punto controverso, pena la violazione dell'art. 23, secondo comma, della legge» n. 87 del 1953. Anche la sentenza n. **280** ha ricordato che, «in linea di principio, il giudizio sulla rilevanza di una questione di legittimità costituzionale spetta al giudice» e che la Corte «deve soltanto svolgere un controllo di plausibilità in ordine al percorso argomentativo e alla valutazione già compiuti dal detto giudice»

La sentenza n. **104** ha ribadito che è una valutazione in termini di «plausibilità» a segnare «il limite di fronte al quale deve arrestarsi l'indagine del giudice delle leggi sulla rilevanza nel giudizio *a quo* della questione sollevata». La sentenza n. **273** ha richiamato il «principio, costantemente enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale sussiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale quando (…) essa sia stata adeguatamente motivata dal giudice *a quo* (…) e questi abbia non implausibilmente argomentato in ordine alle ragioni assunte a conforto della premessa interpretativa posta a base della medesima».

La sentenza n. **225** ha, altresì, chiarito che «il sindacato sulla rilevanza deve essere effettuato in relazione all'atto introduttivo, con cui viene sollevata la questione incidentale», e «che deve contenere – in via autonoma – tutti gli elementi necessari a consentire (…) l'esame del processo logico-deduttivo attraverso cui si è pervenuti alla rimessione. Ciò comporta che essa non possa essere riletta, proprio sulla base del principio di autosufficienza, attraverso una delibazione alternativa degli atti del giudizio *a quo*». Sulla base di tali principî, i Giudici hanno rigettato un'eccezione di irrilevanza che non si era limitata «a difendere la fattispecie astratta disegnata dal legislatore» ma si proponeva «una ricostruzione di quella concreta oggetto del giudizio *a quo*»: invero, nel caso di specie, «l'atto introduttivo del giudizio appare completo e sufficiente nella definizione dei profili essenziali richiesti per la proposizione del ricorso».

L'ordinanza n. **240** ha osservato che «il magistrato, prima di procedere alla cognizione della causa, ha certamente il potere-dovere di verificare la regolare costituzione dell'organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano», precisando, tuttavia, che «al magistrato ciò è "consentito unicamente al fine di accertare l'inesistenza di vizi relativi alla propria costituzione, tali da determinare nullità insanabile e rilevabile d'ufficio […]; ossia, trattandosi di giudice singolo, di vizi concernenti la sua nomina e le altre condizioni di capacità stabilite dalle leggi d'ordinamento giudiziario"».

L'esame di merito delle questioni è stato talvolta precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in ipotesi connotate dall'estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del rimettente (sentenze nn. **223**, **257**, **280**; ordinanze nn. **60**, **82**, **196**), ovvero dall'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (ordinanze nn. **170** e **315**).

Secondo la sentenza n. **223** «la assenza di un pregiudizio e di un interesse attuale a ricorrere rende evidente come i rimettenti non debbano fare applicazione della norma impugnata». La sentenza n. **280** ha ritenuto che «la valutazione di rilevanza effettuata dal giudice *a quo* non appare plausibile, perché egli ha denunciato una norma (…) della quale non doveva fare applicazione, in quanto estranea al tema sottoposto al suo esame». In particolare, il rimettente «ha trascurato di considerare che non si limitava ad una semplice qualificazione giuridica della domanda, rientrante senz'altro nei poteri del giudice prescindendo dalle indicazioni di parte o dalla loro assenza, ma dava luogo ad una modifica sostanziale della *causa petendi* azionata dalla parte privata, così incorrendo nel vizio di extrapetizione e sostituendo la domanda proposta con una diversa, in violazione dell'art. 112» cod. proc. civ. ed in contrasto con il principio di diritto, pacifico in giurisprudenza, secondo cui «il giudice ha il potere-dovere di qualificare giuridicamente l'azione e di attribuire al rapporto dedotto in giudizio un *nomen juris* diverso da quello indicato dalle parti, purché non sostituisca la domanda proposta con una diversa, modificandone i fatti costitutivi o fondandosi su una realtà fattuale non dedotta né allegata in giudizio dalle parti». L'ordinanza n. **315** ha osservato che, «in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n.

251 del 2012, l'eventuale accoglimento della questione principale sollevata dal rimettente non avrebbe alcun "rilievo nel giudizio *a quo*"».

In relazione alla specifica ragione di irrilevanza, riscontrabile in presenza di un contrasto della norma impugnata con una fonte comunitaria direttamente applicabile, l'ordinanza n. **48** ha addebitato al giudice *a quo* di non avere dato conto «delle ragioni per le quali ha stimato di avere adempiuto l'onere su di lui gravante di risolvere – eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia dell'Unione europea (…), e comunque in via prioritaria rispetto all'incidente di costituzionalità – il dubbio prospettato nel giudizio principale circa la compatibilità della norma nazionale con disposizioni dell'Unione europea ad effetto diretto» e di non avere, pertanto, «fornito alcuna spiegazione sulla necessità di applicare, nel giudizio principale, la disposizione impugnata». La sentenza n. **111** ha dichiarato inammissibile una censura prospettata in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea «per carenza di ogni motivazione sulla non diretta applicabilità della norma europea».

Di particolare interesse sono le affermazioni contenute nella sentenza n. **75** che ha così respinto una duplice eccezione di inammissibilità per asserita incompetenza del giudice *a quo* e della stessa Corte costituzionale ad interpretare «in via definitiva il diritto dell'Unione europea»: «Alla stregua della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e di questa Corte, sono ormai stati definiti con chiarezza i ruoli che, rispetto al rinvio pregiudiziale d'interpretazione, prefigurato dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sono attribuiti ai giudici nazionali comuni, alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia. I giudici nazionali le cui decisioni sono impugnabili hanno il compito di interpretare il diritto comunitario e se hanno un dubbio sulla corretta interpretazione hanno la facoltà e non l'obbligo di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per ottenerla e farne applicazione, se necessario a preferenza delle contrastanti norme nazionali. Il giudice di ultima istanza, viceversa, ha l'obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata e in termini o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi (…). Quanto alla Corte costituzionale, essa, con l'ordinanza n. 103 del 2008, ha chiarito il suo ruolo alla stregua dell'art. 267 del TFUE in un giudizio principale, conservando la propria competenza ad interpretare il diritto comunitario quando non sia necessario il rinvio alla Corte di giustizia. La questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sarebbe invece inammissibile (…) ove il giudice rimettente chiedesse la verifica di costituzionalità di una norma, pur esplicitando un dubbio quanto alla corretta interpretazione di norme comunitarie ed un contrasto con queste ultime; il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti, eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l'irrilevanza della questione stessa». Pertanto, il tribunale *a quo* «aveva di sicuro la competenza ad interpretare le conferenti disposizioni della direttiva comunitaria (…); e non aveva alcun obbligo di operare il rinvio alla Corte di giustizia». Inoltre, posto che la censura «si collega alla violazione degli artt. 76 e 77, primo comma», Cost. in riferimento ad «una delega contenuta in una legge comunitaria», la Corte «non può fare a meno, preliminarmente, di interpretare la delega anche alla luce della direttiva, al fine di verificarne la compatibilità; ed è sicuro che ne abbia la piena competenza, almeno quando non avesse un dubbio interpretativo sulla normativa comunitaria che essa stessa non fosse in grado di sciogliere, ciò che nella specie non risulta».

Per ulteriori considerazioni sul rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV, sez. I.

Eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state talvolta respinte in considerazione dell'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenze nn. **120**, **166**, **204**; ordinanze nn. **150** e **270**), del mancato esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente (ordinanze nn. **102** e **124**) ovvero della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **106**, **225**, **230**, **236**, **258**, **279**).

L'ordinanza n. **102** ha precisato che, «dalla pur sintetica motivazione dell'ordinanza di

rimessione, si evince che il dubbio di costituzionalità delle norme *de quibus* non viene sollevato per decidere l'istanza cautelare (…), bensì (dopo il rigetto di tale istanza) al fine di dare soluzione al giudizio "sotto il profilo del merito" e di accertare la validità o meno del provvedimento» impugnato «per vizi derivati dalla eventuale illegittimità costituzionale delle norme (…) oggetto di censura»; pertanto, «con la decisione sull'istanza cautelare, non può dirsi esaurita la *potestas iudicandi* del rimettente, in quanto – secondo la non implausibile prospettazione sul punto – il dubbio di costituzionalità è posto per la definizione del merito del giudizio, di cui il rimettente è comunque investito». Secondo la sentenza n. **120** il rimettente «ha chiaramente enunciato di dover fare applicazione, ai fini della definizione della lite», dell'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, «modificativo *in peius* della precedente normativa di settore e, dunque, ostativo all'accoglimento della domanda. Ciò è sufficiente a dimostrare la rilevanza delle questioni proposte, perché è di tutta evidenza che il giudice *a quo* abbia inteso riferirsi ad ipotesi» rispetto alle quali il citato art. 71 «avrebbe, a suo avviso, davvero introdotto un trattamento meno favorevole»; inoltre, il rimettente «ha interpretato correttamente l'istanza» dei ricorrenti «nel senso di voler rimettere a questa Corte, secondo il sistema di controllo accentrato previsto dall'ordinamento giuridico italiano, il giudizio di legittimità costituzionale della norma in esame». L'ordinanza n. **124** ha osservato, da un lato, che il rimettente «ha puntualmente sospeso i giudizi di convalida in corso di celebrazione, senza pronunciarsi neppure indirettamente sulla legittimità della misura adottata nei casi di specie, di talché non si è prodotta» una condizione di irrilevanza; e, dall'altro, che non assumono rilievo «i provvedimenti eventualmente adottati dal Tribunale in merito alla libertà personale degli arrestati, dei quali non viene dato conto nelle ordinanze di rimessione, posto che l'oggetto dei giudizi *a quibus* è la legittimità della misura precautelare, e che l'esaurimento dell'efficacia di questa, quale titolo per la detenzione, non comporta la definizione del procedimento per la relativa convalida». Secondo l'ordinanza n. **150** «la mancata considerazione di quelle ulteriori norme richiamate dall'interveniente neppure influisce sulla correttezza della ricostruzione del quadro normativo di riferimento». La sentenza n. **204** ha sottolineato che il rimettente «deve applicare» la disposizione censurata, «nell'interpretazione accolta dalla (…) Corte di cassazione e sulla quale si incentra il dubbio di legittimità costituzionale». A giudizio della sentenza n. **225** «l'eventuale dichiarazione di illegittimità della norma impugnata», «autenticamente interpretata» da sopravvenuta norma regionale non presa in considerazione dal rimettente, «farebbe venir meno gli effetti della stessa interpretazione autentica». La sentenza n. **258** ha evidenziato che «le modalità di notificazione stabilite dall'art. 140 cod. proc. civ., delle quali il rimettente invoca l'applicazione quale conseguenza della richiesta pronuncia di illegittimità costituzionale, renderebbero tempestiva l'opposizione, altrimenti tardiva». L'abrogazione o la modifica della disposizione censurata, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, potendo restare applicabile al processo *a quo* la norma abrogata o modificata in virtù della successione delle leggi nel tempo.

L'ordinanza n. **48** ha ritenuto che la questione «non ha perso di rilevanza in conseguenza della sopravvenuta abrogazione della normativa denunciata», per effetto del d.P.R. n. 116 del 2011, «emesso a seguito dell'esito positivo del *referendum* abrogativo», poiché «tale abrogazione referendaria, non avendo effetto retroattivo, non è idonea ad incidere sui rapporti giuridici oggetto di esame nel giudizio principale». Secondo la sentenza n. **61** la sopravvenuta abrogazione della legge delega n. 230 del 1950 non incide «sull'applicabilità *ratione temporis* della medesima e, quindi, sulla rilevanza della questione». L'ordinanza n. **270** ha chiarito che lo «*ius novum* non interferisce sui giudizi *a quibus*, concernenti liquidazioni di compensi già da tempo operate sulla base della scrutinanda previgente normativa», con conseguente rilevanza della «questione prospettata dal rimettente». A giudizio della sentenza n. **273** la sopravvenuta abrogazione di una legge regionale richiamata dalla norma censurata appare «inidonea ad incidere sulla perdurante rilevanza della questione».

La sentenza n. **177** ha così escluso che la declaratoria di illegittimità costituzionale della successiva norma abrogatrice possa influire sul giudizio incidentale avente ad oggetto la norma abrogata: «Il fatto che la norma da scrutinare sia stata sostituita da una successiva, poi dichiarata costituzionalmente illegittima, non toglie di per sé rilevanza alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la disposizione precedente; (…) ove un determinato atto

amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata – o, come nella specie, dichiarata costituzionalmente illegittima – la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, "con riguardo alla situazione di fatto e di diritto" esistente al momento della sua adozione».

In relazione al momento in cui la questione è sollevata, posto che il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione censurata deve essere attuale, i Giudici hanno sanzionato con la manifesta inammissibilità il carattere prematuro della rilevanza (ordinanza n. **26**).

Secondo l'ordinanza n. **26** non risulta chiarito «se il rimettente auspichi che l'invocata pronuncia abbia incidenza rispetto al solo svolgimento del tentativo di conciliazione, ovvero anche riguardo al successivo momento processuale della emanazione dei provvedimenti presidenziali, che peraltro (allo stato del giudizio principale, in cui le censure sono state sollevate *in limine litis*) risulta meramente eventuale, in quanto condizionato al fallimento di tale tentativo, così da rendere la questione, *in parte qua*, irrilevante in quanto prematura». Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza dell'adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell'azione o di uno dei presupposti processuali relativi al giudizio principale.

Secondo la sentenza n. **61** il «riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti» sono «rimessi alla valutazione del giudice rimettente, attenendo entrambi alla rilevanza dell'incidente di costituzionalità e non sono suscettibili di riesame ove sorretti da una motivazione non implausibile», non rientrando tra i poteri della Corte «quello di sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti». La sentenza n. **279** ha ribadito che l'inammissibilità delle questioni, «sotto il profilo della carenza di giurisdizione del giudice *a quo*, può verificarsi solo quando il difetto di giurisdizione emerga *ictu oculi*, "dovendo peraltro la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente (…) abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla propria giurisdizione"».

Il difetto del carattere incidentale della questione, allorché l'oggetto del giudizio principale coincida con quello del giudizio di costituzionalità, determina una pronuncia processuale di inammissibilità. Peraltro, la sentenza n. **8** ha disatteso un eccepito difetto di incidentalità, rilevando che «la controversia ha ad oggetto un preciso e concreto bene della vita, vale a dire un incremento dell'importo del trattamento pensionistico, e quella della legittimità costituzionale» della norma impugnata «è solamente una delle questioni che debbono essere risolte per pervenire all'accertamento del diritto rivendicato dalla parte». La sentenza n. **61** ha osservato che la Corte, «chiamata frequentemente a sindacare la legittimità» dei decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi attuative della riforma fondiaria, «sotto il profilo dell'eccesso di delega, ha costantemente ritenuto sussistente il carattere incidentale del giudizio (…) e (…) ha chiarito che una siffatta questione non riguarda "il titolo della domanda giudiziale principale", poiché ad essa è demandato l'accertamento degli eventuali vizi di legittimità costituzionale di detti decreti, restando riservata all'autorità giurisdizionale "ogni altra questione, e le attività di applicazione delle premesse poste dalla decisione"».

4. L'ordinanza di rimessione

La notificazione ed il contenuto dell'ordinanza di rimessione hanno spesso richiamato l'attenzione dei Giudici nell'anno trascorso.

Particolarmente interessante è l'ordinanza n. **47** che, operando un deciso *revirement* rispetto alla più recente giurisprudenza della Corte, ha disposto la restituzione degli atti al rimettente, «affinché provveda alla notificazione dell'ordinanza di rimessione» ad una delle parti in causa, «alle quali – siano esse costituite in giudizio o no – deve essere notificata l'ordinanza di rimessione ai sensi» dell'art. 23, quarto comma, della legge n. 87 del 1953. In precedenza si era prevalentemente ritenuto

che «la mancata notificazione dell'ordinanza di rimessione ad alcuna delle parti in causa» comportasse «la violazione di un adempimento essenziale, tale da integrare la violazione del contraddittorio e la lesione del diritto di difesa della parte pretermessa, con conseguente necessità di dichiarare la manifesta inammissibilità della questione». Tuttavia, nel caso deciso dall'ordinanza n. 81 del 1964, si era disposta «la restituzione degli atti al giudice rimettente affinché venga eseguita la notificazione alla parte pretermessa». Ad avviso della Corte, «tale pronuncia è meritevole di essere seguita, perché: a) l'art. 23, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, almeno per quanto attiene alle "parti in causa", è diretto a salvaguardare l'integrità del contraddittorio nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, prevedendo un caso speciale di litisconsorzio necessario (di tipo processuale); b) pertanto, tale disposizione deve essere preferibilmente interpretata in armonia con le disposizioni del processo civile, tributario e amministrativo in base alle quali la mancata instaurazione del giudizio nei confronti di un litisconsorte necessario comporta non l'inammissibilità dell'atto introduttivo, ma solo la necessità che il giudice ordini l'integrazione del contraddittorio (…); c) l'art. 2, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nello stabilire che il Presidente della Corte costituzionale "accertata, sulla base delle verifiche effettuate dal cancelliere […], la regolarità dell'ordinanza e delle notificazioni dispone che l'ordinanza stessa sia pubblicata […]", gli attribuisce il potere-dovere di verificare la regolarità delle notificazioni dell'ordinanza di rimessione e, pertanto, implicitamente gli consente, in caso di rilevata mancata notificazione ad una delle "parti di causa", di non procedere alla pubblicazione ufficiale (…) dell'ordinanza e di restituire il fascicolo d'ufficio al giudice rimettente affinché la sua cancelleria provveda alla notificazione ed alla successiva nuova trasmissione degli atti alla Corte; d) non sarebbe ragionevole ritenere che l'intero Collegio della Corte costituzionale, solo perché il difetto di notificazione dell'ordinanza ad una parte sia stato riscontrato in pubblica udienza o nella riunione in camera di consiglio, non possa esercitare (in luogo del Presidente della Corte) quel potere di restituire gli atti al rimettente per integrare il contraddittorio che, prima della pubblicazione ufficiale dell'ordinanza di rimessione, sicuramente compete al Presidente». Infine, si è significativamente evidenziato che la restituzione degli atti risponde «a criteri di evidente economia processuale, perché ad essa consegue una meno onerosa procedura per sottoporre nuovamente la questione al vaglio della Corte; infatti, mentre nel caso di dichiarazione di inammissibilità, il giudice *a quo* (…) dovrà riproporre la questione con una nuova ordinanza di rimessione, alla quale seguiranno nuove notificazioni a tutte le parti ed una nuova pubblicazione ufficiale; nel caso di restituzione degli atti, invece, sarà sufficiente che il cancelliere del giudice rimettente provveda alla notificazione dell'originaria ordinanza al litisconsorte pretermesso ed a ritrasmettere il fascicolo alla Corte». Alle «ragioni già esposte nell'ordinanza n. 47» fa «integrale richiamo» la sentenza n. **258**, pronunciata a seguito della ritrasmissione degli atti alla Corte, al fine di disattendere un'eccezione di inammissibilità proposta da una delle parti del giudizio *a quo*. Quanto al contenuto dell'atto di promovimento, tenuto conto dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e di una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, l'ordinanza di rimessione deve descrivere adeguatamente la fattispecie concreta sottoposta al vaglio del giudice *a quo*, motivare compiutamente circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, identificarne correttamente l'oggetto, contenere un *petitum* univoco e sufficientemente definito, e, come meglio specificato *infra* (par. 8), dare conto dell'impossibilità di risolvere in via interpretativa l'ipotizzato dubbio di costituzionalità. L'accertamento di carenze relative ad uno o più dei menzionati profili preclude l'esame di merito delle questioni e determina l'adozione di una pronuncia processuale di inammissibilità. I vizi dell'atto di promovimento sono rilevati dalla Corte d'ufficio, ovvero anche su eccezione specificamente formulata dalla difesa erariale o regionale, ovvero da una delle parti costituite nel giudizio di costituzionalità.

L'ordinanza n. **240** ha ritenuto un provvedimento avente forma di ordinanza «inidoneo a promuovere il giudizio incidentale», stante l'«assenza di qualsiasi manifestazione della volontà del giudicante di rimettere gli atti davanti a questa Corte per la soluzione di un giudizio di costituzionalità», con la conseguenza che «l'ordinanza risulta irricevibile e gli atti devono essere rinviati al giudice *a quo*». In particolare, si è osservato che l'ordinanza «non ha rimesso espressamente alla Corte la questione prospettata, ma ha solo rilevato che essa già pende a seguito di

altra ordinanza di rimessione emessa in altro procedimento promosso avanti allo stesso ufficio, e ha disposto la sospensione del giudizio in attesa della sua definizione».

I Giudici hanno spesso censurato la carenza – assoluta o, in ogni caso, insuperabile – di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale o di indicazione di un elemento essenziale di essa (ordinanze nn. **38**, **65**, **84**, **127**, **154**, **314**) che comporta l'impossibilità di verificare la rilevanza della questione (sentenza n. **272**; ordinanze nn. **43** e **249**), con conseguente carenza o difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenza n. **301**; ordinanze nn. **69**, **93**, **261**, **268**).

L'ordinanza n. **38** ha osservato che «il rimettente non individua con esattezza né la pretesa sostanziale fatta valere in giudizio dal ricorrente, né la correlazione esistente tra tale pretesa e la norma censurata». L'ordinanza n. **43** ha rilevato che gli atti di promovimento omettono «di indicare il titolo del reato per cui si procede e se l'appello fosse pendente al momento dell'entrata in vigore della legge». Nell'ordinanza n. **69** si è sottolineato che «l'ordinanza di rimessione non contiene alcun riferimento all'oggetto del giudizio *a quo*», con conseguente impossibilità per la Corte di «esser certa della necessità per il rimettente di fare applicazione della norma censurata». Secondo l'ordinanza n. **84** il giudice *a quo* si è limitato «a riportare, nell'epigrafe delle ordinanze di rimessione, il capo di imputazione: il quale si risolve, peraltro, (…) in una generica parafrasi del dettato della norma incriminatrice», in assenza di «adeguate indicazioni sulle vicende oggetto dei giudizi *a quibus* e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo considerato, atte a permettere la verifica dell'asserita rilevanza delle questioni, sia nel loro complesso che in rapporto alle singole censure prospettate». L'ordinanza n. **93** ha rammentato che «l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di rimessione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza». L'ordinanza n. **249** ha evidenziato che l'atto di promovimento «non fornisce esaurienti delucidazioni sulle circostanze di causa e, in particolare, sul nesso di pregiudizialità tra la questione sollevata e l'oggetto del procedimento», sicché l'esito di manifesta inammissibilità discende dalla «totale carenza di elementi essenziali ai fini del necessario scrutinio sulla rilevanza», oltre che dall'«ossequio al principio della autosufficienza dell'atto di rimessione». La sentenza n. **272** ha confermato che l'omessa descrizione della fattispecie non può «essere sanata con l'esame del fascicolo relativo al giudizio di merito, perché ciò si tradurrebbe in violazione del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione».

Peraltro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell'ordinanza di rimessione ha comportato la reiezione di eccezioni di inammissibilità delle questioni per omessa o insufficiente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **67**, **224**, **258**).

Secondo la sentenza n. **224** l'ordinanza di rimessione contiene «una dettagliata ricostruzione della vicenda processuale, che consente il controllo sulla rilevanza»: infatti, il rimettente «esamina i motivi di impugnazione per evidenziare che l'accoglimento del ricorso (…) è subordinato alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale».

E' stata frequentemente riscontrata la carente, inadeguata o difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenza n. **104**; ordinanze nn. **38**, **43**, **65**, **69**, **84**, **92**, **95**, **102**, **125**, **126**, **127**, **130**, **181**, **194**, **240**, **304**, **312**, **314**).

Nell'ordinanza n. **38** si è addebitata al rimettente l'omessa indicazione delle «ragioni per le quali la norma censurata (…) debba applicarsi al giudizio principale». L'ordinanza n. **69** ha imputato al rimettente di non aver precisato «se il contributo unificato sia stato o meno pagato dalla parte ricorrente», sicché «la Corte non è in condizione di verificare se effettivamente il giudice *a quo* debba fare applicazione della norma censurata». A giudizio dell'ordinanza n. **84** «la rilevanza delle questioni» è stata affermata «in termini puramente assiomatici». Secondo l'ordinanza n. **92** il rimettente ha omesso di verificare l'incidenza delle modifiche legislative che hanno interessato la norma impugnata e, in particolare, di «chiarire per quali ragioni ritenga applicabile, nel giudizio *a quo*, una disposizione che, non soltanto alla data dell'ordinanza di rimessione, ma già all'epoca dell'esercizio del diritto di prelazione di cui si discute, risultava sostituita da altra priva della previsione della cui legittimità costituzionale si dubita». L'ordinanza n. **95** ha riscontrato «il

carattere perplesso e contraddittorio» della motivazione in punto di rilevanza, rammentando «come i giudici rimettenti siano chiamati (…) non solo ad indicare le circostanze che incidono sulla rilevanza delle questioni sollevate, ma anche ad illustrare, quando sia il caso, i presupposti interpretativi che implicano, nel loro giudizio, la necessità di fare applicazione della norma censurata». L'ordinanza n. **130** ha addebitato al rimettente di non aver chiarito «in che modo il giudizio principale sia inciso dall'esito di quello incidentale di costituzionalità» e di non avere osservato alcunché «in relazione a uno dei requisiti necessari per l'ammissibilità dello scrutinio di costituzionalità di una legge, ossia che l'applicazione delle norme censurate si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio principale». Secondo l'ordinanza n. **240** gli atti di promovimento «non contengono (se non per l'apodittica affermazione del fatto che il singolo giudizio "non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale" proposta) alcuna argomentazione che consenta (…) di verificarne la effettiva rilevanza». L'ordinanza n. **314** ha confermato che «la mancata considerazione delle modifiche della disposizione censurata intervenute prima dell'ordinanza» di rimessione «si risolve in una carenza di motivazione sulla rilevanza»; inoltre, il rimettente non ha considerato «la complessità del tema, omettendo di indicare le ragioni che avrebbero potuto giustificare le sue conclusioni».

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **8**, **78**, **101**, **172**, **236**, **251**; ordinanze nn. **95** e **125**).

La sentenza n. **8** ha così disatteso un'eccezione basata sull'assunto che, essendo «in primo grado le questioni (…) state dichiarate non rilevanti», «la Corte d'appello avrebbe avuto l'onere di motivare sul punto, al fine di spiegare per quale motivo la rilevanza della questione, negata dal giudice di primo grado, fosse invece sussistente»; invero, la rimettente «aveva l'onere di spiegare, nella propria ordinanza, le ragioni della rilevanza delle questioni ai fini della decisione della controversia e, nel fare ciò, non aveva affatto l'onere di controbattere specificamente agli argomenti sostenuti dal giudice di primo grado». Secondo la sentenza n. **78 «**il rimettente, in forma concisa ma sufficiente, si è pronunciato sulla rilevanza della questione nel caso di specie. Egli ha individuato il rapporto negoziale (…), precisandone l'arco temporale di operatività, ha chiarito l'oggetto della pretesa azionata dall'attore (…), ha posto l'accento sull'eccezione di prescrizione sollevata dall'istituto di credito convenuto e, dovendo pronunciarsi su detta eccezione, ha considerato necessario lo scrutinio di legittimità costituzionale della norma sopravvenuta» che interviene «sulla decorrenza del termine di prescrizione in ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente». La sentenza n. **101** ha ritenuto che, in «sede di narrazione della vicenda oggetto del procedimento *a quo*, il rimettente esplicita (…) in modo adeguato le ragioni per le quali l'accoglimento della questione influirebbe sulla decisione che egli è chiamato a prendere»: infatti, l'invocata declaratoria di incostituzionalità comporterebbe «il rigetto della richiesta del difensore» di liquidazione di compensi professionali, «che andrebbe altrimenti accolta». L'ordinanza n. **125** ha precisato che «la mancata, specifica valutazione di precedenti e di argomenti già svolti da questa Corte potrebbe comportare la manifesta infondatezza, non la manifesta inammissibilità della questione».

Allo stesso esito di inammissibilità della questione conducono i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. In proposito, il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati. La giurisprudenza costituzionale richiede che «i parametri non siano solo invocati in maniera apodittica e generica, ma che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, traducendosi tale mancanza nella conseguente manifesta inammissibilità della questione» (ordinanza n. **261**). Il rimettente non può, quindi, limitarsi ad indicare i parametri senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **21** e **141**; ordinanze nn. **26**, **48**, **60**, **65**, **94**, **174**, **181**, **216**, **239**, **261**, **313**).

La sentenza n. **21** ha osservato che il riferimento all'art. 24, primo comma, Cost. «non è accompagnato da alcuna motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione». L'ordinanza n. **26** ha evidenziato che la denunciata lesione di taluni parametri è affermata apoditticamente, «senza alcuna argomentazione in ordine alle cause di tale asserita violazione».

L'ordinanza n. **94** ha rilevato che «le censure relative agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., sono formulate "in modo generico e apodittico"». Secondo la sentenza n. **141** «la lamentata lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., benché prospettata nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, non trova alcun supporto di motivazione nel corpo dell'ordinanza». L'ordinanza n. **174** ha sanzionato «la evidente inconferenza del richiamo» agli artt. 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma, Cost., «la genericità delle argomentazioni con le quali il giudice remittente afferma la violazione di una pluralità di altri parametri invocati senza una motivazione specifica» e «la natura apodittica delle argomentazioni a sostegno» della dedotta violazione dell'art. 25 Cost. L'ordinanza n. **239** ha affermato che «il rimettente non espone alcuna motivazione a sostegno dei dubbi di legittimità costituzionale, limitandosi a rinviare alle "osservazioni" del pubblico ministero senza neanche riportarle in sintesi o per cenni». L'ordinanza n. **261** ha sottolineato come il rimettente, da un lato, si sia limitato a «richiamare genericamente» l'art. 6 della CEDU nell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo, «senza alcuno specifico riferimento a tale interpretazione e ai principî enucleati da quella Corte»; e dall'altro, abbia altrettanto «genericamente» richiamato «i principî del diritto di accesso al pubblico impiego e del buon andamento della pubblica amministrazione, senza che sia denunciata una specifica violazione». L'ordinanza n. **313** ha riscontrato l'«assoluta carenza di motivazione circa i profili di contrasto tra norma censurata e parametro costituzionale evocato».

Degna di nota è l'ordinanza n. **48** che ha chiarito i reciproci rapporti tra giudizio di legittimità costituzionale e giudizio di ammissibilità dei *referendum*: «il rimettente muove dall'erroneo presupposto che la valutazione di ammissibilità del *referendum* abrogativo popolare riguardante la disposizione denunciata (…) implica un dubbio di legittimità costituzionale della medesima disposizione; in forza di tale presupposto, il giudice *a quo*, nel sollevare la questione, non indica né i parametri costituzionali che sarebbero violati dalla denunciata disposizione né le ragioni dell'asserito contrasto con la Costituzione, ma si limita a rinviare alla sentenza (…) n. 26 del 2011, che ha dichiarato ammissibile il *referendum* abrogativo popolare». Invero, «la pronuncia di ammissibilità di un quesito referendario non comporta (…) alcuna valutazione circa la fondatezza di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa oggetto di *referendum* (…), con la conseguenza che da detta pronuncia di ammissibilità "non è […] lecito trarre conseguenze circa la conformità o meno a Costituzione della menzionata normativa" (…); in coerenza con tale impostazione, la richiamata sentenza n. 26 del 2011 ha espressamente escluso di aver esercitato un controllo di costituzionalità sul denunciato art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006». Pertanto, il rinvio alla suddetta sentenza, «effettuato dal rimettente a sostegno della sollevata questione senza addurre alcuna ulteriore argomentazione e senza indicare i parametri costituzionali violati, si risolve nel difetto di motivazione circa la non manifesta infondatezza».

Il rilievo di un'insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri costituzionali è stato talvolta disatteso dalla Corte (sentenze nn. **8**, **31**, **67**, **106**, **166**).

La sentenza n. **31** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità per difetto di argomentazione della questione, che, benché «formulata soltanto in memoria, (…) può trovare ingresso, perché concerne un profilo rilevabile anche d'ufficio»: infatti, «sia pure in forma concisa (ma sufficiente) l'ordinanza di rimessione dà conto delle ragioni che la sostengono, ponendo l'accento sui diritti inviolabili del minore, sulla necessità di valutarne i preminenti interessi, sull'incompatibilità di tale esigenza con l'automatismo che caratterizza l'applicazione della pena accessoria (…), sull'irragionevolezza di tale automatismo», sicché l'ordinanza «risulta sufficientemente motivata». Secondo la sentenza n. **67** le argomentazioni del rimettente «risultano essere frutto di una valutazione propria del giudice stesso, il quale – richiamate (e trascritte) le motivazioni» della sentenza n. 143 del 2010 «ritenute rilevanti per la soluzione nel merito della sollevata questione – ne condivide espressamente il contenuto, ponendole a base della richiesta di pronunciare l'illegittimità costituzionale *in parte qua* anche delle differenti leggi regionali oggi censurate, in quanto applicabili nei giudizi *a quibus*». La sentenza n. **166** – dopo aver rilevato che «una motivazione, ancorché stringata, può» essere «nondimeno rinvenuta» – ha osservato, «alla luce di una considerazione sostanzialmente integrata

dei vizi denunciati dalla Corte rimettente», che gli artt. 4, 35 e 41 Cost. «servono più che altro ad evocare il sostrato degli interessi costituzionalmente protetti coinvolti dalla denunciata lesione».

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **156**, **169**, **261**).

L'ordinanza n. **156** ha censurato l'omesso compimento delle valutazioni demandate al rimettente con la precedente ordinanza n. 309 del 2009 di restituzione degli atti per *jus superveniens*. In particolare, la Commissione *a quo* «non motiva sulla perdurante rilevanza della questione, nonostante l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata, così sottraendosi allo specifico onere di adeguata motivazione richiesto dalla costante giurisprudenza (…) nel caso di questioni aventi ad oggetto disposizioni abrogate», né «deduce alcun contrasto rispetto agli evocati parametri».

Peraltro, l'ordinanza n. **25** ha rigettato l'eccepito difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza: «il rimettente motiva, infatti, adeguatamente la prima, riferendo che all'imputato nel giudizio principale è contestato il reato di omesso versamento dell'IVA proprio in relazione all'anno di imposta 2005 , per un importo superiore alla soglia di punibilità prevista, ed enuncia in modo parimenti chiaro la ragione che, a suo avviso, renderebbe la norma censurata contrastante, *in parte qua*, col parametro costituzionale evocato».

Condizione indispensabile, per consentire alla Corte una decisione nel merito, è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità l'intrinseca e non sanabile contraddittorietà delle argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione (ordinanza n. **126**) e la formulazione della questione in modo contraddittorio (ordinanze nn. **94** e **170**).

Un'eccezione di inammissibilità della questione per incomprensibilità dei «termini» e dei «fatti oggetto del giudizio *a quo*» e per omesso chiarimento circa la sussistenza della legittimazione passiva dell'ente convenuto nel giudizio principale è stata disattesa dalla sentenza n. **61**, ove si è dato atto al rimettente di come «abbia avuto cura di riscontrare la ricorrenza delle condizioni dell'azione proposta ed il difetto dei profili ostativi genericamente evocati» dalla difesa erariale. La sentenza n. **96** ha ritenuto che «il rimettente ha svolto argomenti specifici a sostegno dell'asserito contrasto tra la norma regionale censurata ed i parametri evocati». Un'eccezione di inammissibilità per genericità delle censure è stata respinta dalla sentenza n. **224** nella quale si è chiarito che «i riferimenti del rimettente alla normativa comunitaria e sovranazionale sono finalizzati ad evidenziare la portata dei principî contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003».

L'inadempimento dell'onere per il rimettente di individuare compiutamente i termini della questione e di spiegare adeguatamente le ragioni che lo inducono a sollevare il dubbio di costituzionalità determina, per consolidata giurisprudenza della Corte, l'inammissibilità delle questioni motivate *per relationem*, cioè attraverso il mero rinvio alle argomentazioni svolte dalla parte del giudizio principale che ha formulato eccezione di incostituzionalità, ovvero da altri giudici *a quibus*. L'ordinanza n. **239** ha rammentato che «non possono avere ingresso nel giudizio incidentale di costituzionalità questioni motivate solo *per relationem* dovendo il rimettente rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata».

L'ordinanza n. **65** ha sostenuto che l'omessa esposizione delle ragioni per le quali «le norme denunciate violerebbero i parametri» evocati «non può ritenersi sanata dalla mera allegazione all'ordinanza di rimessione di un modulo prestampato della Procura della Repubblica (…), recante argomentazioni a sostegno della illegittimità costituzionale delle norme censurate: modulo al quale l'ordinanza non fa, peraltro, neppure un esplicito rinvio». Infatti, «anche qualora si volesse ritenere implicito tale rinvio, è giurisprudenza consolidata (…) che la non manifesta infondatezza della questione non può essere motivata *per relationem*, tramite il mero riferimento ad atti estranei all'ordinanza di rimessione, dovendo il giudice rendere esplicite le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma con motivazione autosufficiente».

Anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione. Pertanto, sono da censurare la mancata indicazione della norma censurata (ordinanza n. **312**); l'erronea individuazione della norma sospettata di incostituzionalità (ordinanza n. **194**), altrimenti definita come *aberratio ictus* (sentenza n. **263**; ordinanza n. **44**); e la sottoposizione a scrutinio di una norma inconferente rispetto all'oggetto delle doglianze (ordinanza n. **255**).

L'ordinanza n. **26** ha riscontrato il difetto di un'«adeguata motivazione in ordine alla ragione per cui il rimettente abbia inteso estendere anche all'art. 708 cod. proc. civ. (…) i sollevati dubbi di legittimità costituzionale, che viceversa riguardano propriamente solo» il primo comma dell'art. 707 cod. proc. civ., «che è poi la disposizione sulla quale egli richiede che venga operato l'intervento sostitutivo da parte di questa Corte». L'ordinanza n. **44** ha addebitato al rimettente di avere sottoposto a scrutinio una norma «inconferente rispetto all'oggetto della censura», con ciò incorrendo in un'evidente «*aberratio ictus*». Secondo l'ordinanza n. **154** il rimettente «coinvolge nel dubbio di legittimità costituzionale una nutrita gamma di previsioni normative, via via succedutesi nel tempo, senza puntualizzare alcunché in ordine alla relativa specifica pertinenza alla vicenda oggetto del giudizio *a quo*». La sentenza n. **263** ha osservato che «la ordinanza di rimessione incorre nell'errore che viene definito con l'espressione *aberratio ictus*, in quanto essa si propone di sollecitare il sindacato di legittimità costituzionale di disposizioni (…) il cui effetto non è quello lamentato come indice di incostituzionalità dallo stesso rimettente». L'ordinanza n. **312** ha preso atto della circostanza che, «all'esame dell'intero contesto dell'atto di rimessione», la norma censurata «non risulta identificabile nemmeno per indicazione implicita, stante anche la carenza descrittiva della fattispecie concreta»; inoltre i Giudici hanno ritenuto che tale omissione «si riverbera inevitabilmente sulla rilevanza della questione, non potendosi valutare la necessità di applicazione» di una precisa norma di legge.

La sentenza n. **78** ha, invece, ritenuto che «il contenuto delle singole censure consente d'individuare la norma di volta in volta denunziata». Un'eccezione di inammissibilità per omessa impugnazione di norma statale espressiva di un principio fondamentale in una materia di competenza concorrente è stata così rigettata dalla sentenza n. **96**: il rimettente «ritiene, con motivazione non implausibile, che l'eventuale accoglimento della questione sollevata inciderebbe (…) sulla decisione che lo stesso (…) è chiamato ad assumere (...). È evidente come il Tribunale (…) debba applicare nel processo principale la norma regionale censurata, mentre resterebbe comunque a lui affidata la valutazione circa l'applicabilità e la portata della norma statale di principio, non censurata nel presente giudizio di costituzionalità, nell'ipotesi che la questione fosse accolta». Un'eccezione di inammissibilità per erronea individuazione della norma applicabile al caso di specie è stata disattesa dalla sentenza n. **106** poiché il rimettente ha «chiaramente affermato che il provvedimento impugnato costituisce espressa applicazione della disposizione oggetto di censura, suffragando tale asserzione con una descrizione della fattispecie univocamente confermativa di ciò». L'ordinanza n. **113** ha respinto un'eccezione di inammissibilità per *aberratio ictus* in quanto, «al di là della non del tutto precisa formulazione del dispositivo dell'ordinanza di rinvio, si evince dalla sua motivazione, che ciò che il giudice *a quo* ha inteso denunciare è la norma virtuale risultante dal combinato disposto» degli artt. 303, secondo comma, e 140 cod. proc. civ. Anche la sentenza n. **258** ha escluso che il rimettente fosse incorso in un'*aberrratio ictus*, «a nulla rilevando che nell'ordinanza di rimessione sia erroneamente indicato, per un evidente *lapsus calami*, il "comma 1", anziché il solo "terzo comma", dell'articolo».

Il vizio dell'atto di promovimento può riguardare anche la carente indicazione dell'intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte. Costituisce, infatti, causa di (manifesta) inammissibilità la formulazione di un *petitum* oscuro, perplesso, indeterminato, ambiguo o contraddittorio (sentenze nn. **165** e **220**; ordinanze nn. **170**, **185**, **240**), ovvero indeterminato e non specifico (sentenza n. **140**).

Secondo la sentenza n. **140** il rimettente non ha «precisato se la rimessione miri ad ottenere la semplice abolizione del termine oppure una sua sostituzione, al fine di ricostruire la norma impugnata in senso conforme a Costituzione», sicché il *petitum* «risulta privo di specificità e determinatezza, non individuando il contenuto dell'intervento richiesto». Inoltre, la «generica

formulazione dell'ordinanza, quand'anche interpretata nel senso di richiesta modificativa del termine previsto dalla norma impugnata, comporterebbe una invasione della sfera propria del legislatore». La sentenza n. **165** ha imputato al giudice *a quo* di non avere indicato «in modo chiaro e univoco quale sia la soluzione alternativa auspicata»: sebbene «il dispositivo dell'ordinanza di rimessione sia formulato in termini di pronuncia puramente caducatoria, dalla qualità delle doglianze (espressa in motivazione) risulta, in effetti, chiaro che il rimettente non mira affatto ad ottenere una pronuncia ablativa della norma censurata, ma richiede piuttosto un intervento di tipo additivo o manipolativo, del quale (…) non viene, tuttavia, specificamente indicato il contenuto». La sentenza n. **220** ha rilevato che, sebbene «il dispositivo dell'ordinanza di rimessione risulti apparentemente formulato in termini di richiesta di ablazione "secca" della norma denunciata, dal tenore complessivo della motivazione risulta evidente come il Tribunale rimettente miri, in realtà, a conseguire una pronuncia manipolativa»; tuttavia, il giudice *a quo* omette «di individuare in modo puntuale ed univoco quale tipo di intervento dovrebbe essere, in concreto, operato (…) ai fini del conseguimento dell'indicato obiettivo».

L'ordinanza n. **125** ha incidentalmente rilevato l'«ambiguità del *petitum*, connotato da profili di scarsa chiarezza ed indeterminatezza in ordine al contenuto dell'addizione richiesta».

Per quanto specificamente riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento additivo o manipolativo non costituzionalmente obbligato, cioè «non a rima obbligata» (ordinanza n. **113**), «largamente creativo» (ordinanza n. **240**) o costituente una «novità di sistema» (sentenza n. **252**), in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **36**, **134**, **301**; ordinanze nn. **7**, **138**, **208**, **255**, **304**); nonché alla richiesta di una pronuncia additiva in materia penale con effetti in *malam partem*, preclusa dalla riserva di legge *ex* art. 25, secondo comma, Cost. (ordinanza n. **285**).

L'ordinanza n. **7** ha osservato che «il *petitum* richiesto mira (…) ad ottenere una pronuncia manipolativa che non si configura affatto "a rime obbligate", in quanto la contestata previsione (…) potrebbe essere sostituita in svariati modi» e che, «prospettandosi un così ampio spettro di possibili interventi, (…) il potere di stabilire la natura, la durata e la modulazione del termine per la proposizione dell'impugnazione in esame spetta al legislatore, al quale solo è consentito di operare, anche in ragione dell'evolversi della coscienza collettiva, il necessario bilanciamento del rapporto tra tutela della appartenenza familiare e tutela della identità individuale». La sentenza n. **36**, dopo aver sottolineato che «la soluzione postulata dalla Corte rimettente non è costituzionalmente obbligata, non essendo al riguardo configurabile un criterio univocamente imposto dalla Costituzione», ha rammentato l'insegnamento secondo cui «la mancanza di una soluzione costituzionalmente vincolata, peraltro in un settore caratterizzato da ampia discrezionalità del legislatore nel bilanciamento dei diversi interessi contrapposti (…), comporta l'inammissibilità della questione». Secondo l'ordinanza n. **113** «non risulta chiaro (…) l'intervento correttivo dal giudice *a quo* auspicato: se, cioè, esso debba incidere sull'art. 140 cod. proc. civ. (…), ovvero sul citato art. 303 cod. prov. civ. (…), ovvero ancora se (…) debba interessare, e con quale coordinazione, entrambe tali disposizioni; pertanto, anche a prescindere dalla non precipua articolazione del *petitum*, ciò che rileva, in senso ostativo al suo accoglimento, è il fatto che, in ogni sua scansione, esso è volto ad ottenere, in tema di prosecuzione del processo interrotto per morte di una parte, un nuovo e diverso bilanciamento tra l'interesse del notificante ad una più agevole individuazione del luogo e dei destinatari dell'atto di riassunzione, e l'interesse di detti destinatari, ad avere effettiva conoscenza dell'atto stesso». La sentenza n. **134** ha ritenuto che «la soluzione prospettata è solo una tra quelle astrattamente ipotizzabili in caso di accoglimento della questione», risultando «evidente che l'addizione normativa richiesta dai giudici *a quibus* non costituisce una soluzione costituzionalmente obbligata, ed eccede i poteri di intervento di questa Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore». La sentenza n. **252** ha affermato che «l'intervento richiesto assume (…) il carattere di una "novità di sistema": circostanza che lo colloca al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale, per rimetterlo alle eventuali e future soluzioni di riforma, affidate in via esclusiva alle scelte del legislatore». La sentenza n. **301** ha evidenziato come «un intervento puramente e semplicemente ablativo (…) – quale quello in apparenza richiesto dal

giudice *a quo*, alla luce della formulazione letterale del *petitum* – si rivelerebbe, per un verso, eccedente lo scopo perseguito e, per altro verso, insufficiente a realizzarlo». Inoltre, i Giudici hanno sostenuto che il problema non potrebbe essere superato «ritenendo che il giudice *a quo* abbia richiesto (…) una sentenza additiva "di principio", la quale (…) si limiti ad affermare l'esigenza costituzionale di riconoscere il diritto» dei detenuti alla sessualità *intra moenia*, «demandando al legislatore il compito di definire modi e limiti della sua esplicazione e, nelle more dell'intervento legislativo, lasciando ai giudici comuni la possibilità di garantire interinalmente il diritto stesso tramite gli strumenti ermeneutici, sulla base della disciplina in vigore». Infatti, la sentenza additiva di principio risulterebbe «espressiva di una scelta di fondo» che «non solo non è l'unica ipotizzabile (…), ma non appare neppure coerente con larga parte dei parametri costituzionali evocati dallo stesso giudice *a quo*: talora "per eccesso", talaltra "per difetto"». Secondo l'ordinanza n. **304** l'intervento richiesto dal rimettente «sarebbe caratterizzato da un corposo tasso di manipolatività e creatività».

L'ordinanza n. **10** ha rilevato che «il risultato prefigurato dalle Corti rimettenti, determinerebbe, "non più una normativa intertemporale, ma un singolare innovativo meccanismo, diverso tanto dal precedente quanto da quello 'a regime', creando un sistema 'spurio' anche rispetto alla stessa norma transitoria"».

Un'eccezione di inammissibilità per difettosa formulazione del *petitum* è stata così respinta dall'ordinanza n. **25**: «dal tenore del dispositivo e della motivazione dell'ordinanza di rimessione» emerge «in modo sufficientemente chiaro che il giudice *a quo* chiede (…) una pronuncia che escluda l'applicabilità della norma incriminatrice censurata all'omesso versamento dell'IVA relativa all'anno 2005». Le inesattezze riscontrate in merito all'indicazione del *petitum*, dell'oggetto e dei parametri non sempre conducono all'inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell'ordinanza renda chiaro il significato della questione posta, è la Corte stessa ad operare una correzione.

La sentenza n. **1** ha rilevato preliminarmente che, «sebbene il rimettente censuri formalmente la norma novellatrice dell'art. 135 cod. pen., ciò che egli in concreto sollecita è una pronuncia di "riallineamento" dell'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, la quale ripristini la pregressa coincidenza dei coefficienti di ragguaglio previsti dalle due norme poste a raffronto». La sentenza n. **117** ha precisato che la questione è «rilevante esclusivamente nella parte concernente l'applicabilità della norma censurata ai giudizi *ex lege* n. 89 del 2001 relativi a processi celebrati davanti al giudice amministrativo», posto che «il giudizio principale ha ad oggetto una domanda diretta ad ottenere l'equa riparazione per l'irragionevole durata di un processo in corso davanti al TAR per la Sicilia». La sentenza n. **272** ha ritenuto irrilevante la circostanza che uno degli atti di promovimento menzioni «esplicitamente tra i parametri costituzionali, oltre all'art. 24, soltanto l'art. 77 Cost.», poiché dalla motivazione «si desume con chiarezza il richiamo anche alla violazione dell'art. 76 Cost.», sicché «lo scrutinio di legittimità costituzionale va condotto pure in riferimento all'eccesso di delega, peraltro evocato da altre ordinanze di rimessione». La sentenza n. **295** ha considerato «del tutto pleonastico» il richiamo dell'art. 2 Cost., in quanto «privo di motivazione».

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate su un'insufficiente ponderazione (ordinanza n. **92**) ovvero su un'erronea, incompleta o contraddittoria ricostruzione (ordinanze nn. **130**, **155**, **174**) del quadro normativo di riferimento.

L'ordinanza n. **155** ha rilevato come la Corte rimettente abbia omesso «qualsiasi valutazione» della sentenza n. 139 del 2010, «che, con la declaratoria di illegittimità costituzionale, ha determinato un assetto dell'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 115 del 2002 immune dalle censure formulate dal giudice *a quo*, "frutto esclusivamente della erronea ricostruzione normativa operata dal rimettente"».

Un'eccezione di inammissibilità «per erronea e/o incompleta ricostruzione del quadro normativo» è stata rigettata dalla sentenza n. **120**, siccome «basata su elementi (…) che ridondano sul merito delle questioni sollevate». Analoga eccezione è stata disattesa dalla sentenza n. **224** perché «il richiamo operato dal rimettente alla sentenza n. 51 del 2006 (…) implica la

considerazione della normativa di attuazione dello statuto di autonomia».

5. La riproposizione delle questioni

Talune pronunce hanno riguardato questioni che già erano state oggetto di un incidente di costituzionalità promosso nell'àmbito del medesimo giudizio principale.

La riproposizione, di per sé, non presenta problemi di ammissibilità poiché non é preclusa ad un giudice la possibilità di sollevare la stessa questione di legittimità costituzionale, allorché sia intervenuta una pronuncia della Corte meramente processuale ed il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi ad una decisione di merito. Tale orientamento è stato ribadito dalla sentenza n. **252** secondo cui una «simile operazione non è (…) preclusa allorché la Corte costituzionale abbia emesso una pronuncia a carattere non decisorio, fondata su motivi rimuovibili dal giudice *a quo*, posto che in tal caso la riproposizione non contrasta col disposto dell'ultimo comma dell'art. 137 Cost., in tema di non impugnabilità delle decisioni della Corte (…): ciò, peraltro, alla ovvia condizione che il giudice *a quo* abbia eliminato il vizio che in precedenza impediva l'esame nel merito della questione». Nel caso di specie, i Giudici hanno osservato che la sentenza di inammissibilità n. 186 del 2011, adottata «in rapporto alla precedente ordinanza di rimessione», ha carattere «non decisorio, ed è basata su ragioni – il difetto di chiarezza e univocità del *petitum* – che il giudice *a quo* può senz'altro rimuovere». Ed hanno, altresì, dato atto al rimettente di avere «eliminato la carenza in precedenza riscontrata», avendo «formulato un *petitum* puntuale, rendendo palese come la questione non miri a conseguire una pronuncia ablativa, quanto piuttosto una pronuncia additivo-manipolativa». Tuttavia, seppure «chiaro ed univoco», il riformulato *petitum* ha comunque determinato il medesimo esito di inammissibilità della questione «sotto un diverso profilo», poiché presenta il carattere di una «novità di sistema» ed «esorbita dai poteri della Corte». La riproposizione può verificarsi, altresì, nelle ipotesi in cui il rimettente, dopo una pronuncia di restituzione degli atti per *jus superveniens*, abbia proceduto ad una rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità.

L'ordinanza n. **156** ha giudicato manifestamente inammissibile, per omesso compimento delle valutazioni demandate dalla Corte, una questione rispetto alla quale l'ordinanza n. 309 del 2009 aveva disposto la restituzione degli atti per *jus superveniens* al rimettente, invitandolo «a procedere ad una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della sollevata questione di costituzionalità e, a tal fine, ad apprezzare, "altresì", l'incidenza sulla questione medesima sia di quanto statuito dalla sentenza della Corte n. 102 del 2008 (…) sia della "recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti, anche alla luce della normativa comunitaria e nazionale in materia". Inoltre, i Giudici hanno precisato che le riscontrate lacune motivazionali «non possono essere colmate neppure facendo ricorso al contenuto della precedente ordinanza di rimessione sia perché la citata pronuncia (…) del 2009 espressamente richiedeva al giudice *a quo* nuove valutazioni sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione; sia perché, in generale, la riproposizione di una questione in relazione alla quale la Corte costituzionale abbia restituito gli atti al rimettente per *ius superveniens* introduce un giudizio di legittimità costituzionale diverso, che non costituisce la prosecuzione del precedente e che esige, pertanto, una nuova ordinanza di rimessione, dotata di motivazione autosufficiente in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, alla stregua del principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, così da restare preclusa ogni possibilità di integrazione o di rinvio *per relationem* alla precedente ordinanza di rimessione».

Particolare è il caso deciso dall'ordinanza n. **26** che ha rilevato come il medesimo rimettente riproponga, sebbene nell'àmbito di un diverso giudizio, la stessa questione già dichiarata manifestamente inammissibile, «"per indeterminatezza del *petitum*" emergente *ictu oculi*» dall'ordinanza n. 21 del 2011. Peraltro, i Giudici hanno osservato che, pur «rimosso tale vizio, anche il presente incidente di costituzionalità presenta, nella sua prospettazione, profili di manifesta

inammissibilità».

Non ricorre propriamente un'ipotesi di riproposizione nel giudizio definito dalla sentenza n. **258** e originato dal medesimo atto di promovimento in riferimento al quale l'ordinanza n. **47** del 2012 aveva «ordinato la restituzione degli atti al rimettente affinché provvedesse alla notificazione dell'ordinanza di rimessione» ad una parte «rimasta contumace nel giudizio principale». Infatti, senza adottare un nuovo atto di promovimento, il giudice *a quo*, «effettuata la suddetta notifica», si è limitato a ritrasmettere gli atti alla Corte per la decisione.

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

Nel 2012 **119** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **22** decisioni hanno riguardato leggi regionali (sentenze nn. **67**, **96**, **106**, **140**, **141**, **177**, **224**, **225**, **236**, **263**, **273**, **277**, **296**; ordinanze nn. **24**, **44**, **59**, **102**, **156**, **168**, **239**, **249**, **314**).

La sentenza n. **61** ha ribadito che «i decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria» – riconducibili al *genus* della legge-provvedimento» – «hanno "contenuto legislativo" e, quindi, sono soggetti al controllo di legittimità costituzionale».

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione impugnata comporta il venir meno dell'oggetto della questione e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **37**, **76**, **146**, **182**, **222**, **235**, **303**, **307**, **315**). Infatti, in ragione dell'«efficacia *ex tunc*» con la quale «la norma censurata è stata espunta dall'ordinamento», il giudice *a quo* «non deve valutare la perdurante rilevanza delle questioni sollevate, valutazione questa che, sola, potrebbe giustificare la restituzione degli atti al rimettente» (ordinanza n. **37**; in termini analoghi si sono altresì espresse le ordinanze nn. **307** e **315**).

L'abrogazione o la modifica della disposizione sospettata di illegittimità ed il mutamento del quadro normativo di riferimento determinano, di regola, se successivi alla proposizione dell'incidente di costituzionalità, una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo* cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **24**, **56**, **59**, **124**, **132**, **150**, **168**, **180**, **190**, **232**, **248**, **269**, **281**, **316**).

In proposito l'ordinanza n. **150** ha ribadito che, «secondo la giurisprudenza costituzionale, deve essere ordinata la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché questi proceda ad un rinnovato esame dei termini della questione, qualora all'ordinanza di rimessione sopravvenga una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di giudizio (…), ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale (…), oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata».

Un'eccezione tesa a determinare la restituzione degli atti al rimettente per *ius superveniens* è stata ritenuta non fondata dalla sentenza n. **279**, ove si è rilevato che talune delle intervenute disposizioni, dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. **147** del 2012, sono state «espunte dall'ordinamento e, non risultando neppure la loro temporanea attuazione, non possono costituire *ius superveniens* in relazione alle norme impugnate», mentre «altre disposizioni qualificate *ius superveniens* dall'Avvocatura non modificano le norme censurate».

Talvolta la Corte ha comunque ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **21**, **140**, **141**; ordinanze nn. **170** e **216**).

Secondo la sentenza n. **140**, poiché è «incontrovertibile che alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* si applicano le norme antecedenti alle novelle legislative intervenute sia prima che dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione, non si pone un profilo di inammissibilità né deve farsi luogo alla restituzione degli atti al giudice remittente per *ius superveniens*». La sentenza n. **141** – dopo

avere osservato che una delle due disposizioni impugnate «è stata oggetto di modifica» e che di tale modifica, «benché avvenuta in un momento precedente rispetto al deposito dell'ordinanza di rimessione (…), il giudice *a quo* non mostra di avere cognizione» – ha ritenuto che tale incompletezza – «peraltro comprensibile, in considerazione del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione della citata modificazione normativa e il deposito dell'ordinanza (…) – non ridonda in ragione di inammissibilità dell'odierna questione, perché la modifica non altera in modo significativo il quadro normativo», con la conseguenza che «la Corte deve procedere all'esame del merito estendendo il proprio scrutinio al testo della norma come modificata» dalla sopravvenuta legge regionale. Nel caso deciso con l'ordinanza n. **170**, nonostante «nelle more del procedimento incidentale» siano «sopravvenute molteplici variazioni del quadro normativo di riferimento», è risultata, tuttavia, preclusa «ogni possibile valutazione circa l'attualità delle condizioni di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata, posto che la stessa è manifestamente inammissibile per una pluralità di ragioni concomitanti».

La sentenza n. **224** ha escluso che la «sopravvenuta sentenza n. 275 del 2011» imponga «la restituzione degli atti» al giudice *a quo*, poiché la suddetta pronuncia «non ha prodotto un mutamento di quadro normativo tale da richiedere la rivalutazione, da parte del rimettente, della rilevanza della questione».

Infine, in linea con una giurisprudenza ormai consolidata nel senso dell'estraneità al controllo di costituzionalità dei meri inconvenienti di fatto scaturenti dall'applicazione della norma censurata, la sentenza n. **117** ha osservato che le deduzioni del rimettente «si risolvono nella denuncia di asseriti (ed eventuali) inconvenienti di mero fatto, che (…) non rilevano ai fini del controllo di costituzionalità».

La sentenza n. **242** ha respinto un'eccezione di inammissibilità della questione «per il profilo della sua correlazione a meri inconvenienti di fatto privi di rilievo costituzionale», osservando che la lamentata «omissione è propriamente, e correttamente, valutata dal giudice *a quo* non come dato contingente fattuale, bensì come elemento di criticità del contesto normativo in cui si inquadra la disposizione denunciata», con conseguente ammissibilità del quesito «per attinenza ad effettivi suoi profili di rilievo costituzionale».

7. Il parametro del giudizio

Per quanto riguarda le disposizioni invocate dai rimettenti come parametri o come fonti interposte, la frequente denuncia di ipotizzate violazioni dell'art. 117, primo comma, Cost. – che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali – ha nuovamente indotto la Corte a soffermarsi sui rapporti dell'ordinamento interno con le convenzioni internazionali.

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, sez. II, si segnala sin da ora che il tema dei rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e ordinamento interno è stato ampiamente sviluppato nelle sentenze nn. **78**, **230**, **264** nonché nell'ordinanza n. **150**. Peraltro, si sono registrate delle ipotesi in cui i rimettenti hanno richiamato specifiche disposizioni della CEDU senza fare riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.: sentenze nn. **21**, **109**, **110**, **263**; ordinanze nn. **155**, **216**, **254**, **286**.

L'ordinanza n. **286** ha puntualizzato che «l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non costituisce disposizione da potere invocare come parametro al fine di affermare l'incostituzionalità delle norme denunciate, dal momento che la stessa costituisce solo norma interposta al fine di accertare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.». Nel caso di specie «il riferimento all'art. 6 della Convenzione (…) risulta comunque finalizzato, come si desume anche dal dispositivo, non già a prospettare un'autonoma censura di illegittimità costituzionale, ma solo a rafforzare quella formulata con riguardo all'art. 111 Cost.».

Sono di seguito evidenziate talune pronunce rese su questioni riguardanti il presunto contrasto tra

norme interne e disposizioni di diritto internazionale convenzionale. La sentenza n. **21** è stata resa su questioni prospettate anche in relazione all'art. 14, comma 3, lettera *d*), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966. La sentenza n. **31** si è occupata di una questione prospettata in riferimento, tra gli altri, agli artt. 3, 7 e 8 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989. La questione decisa dalla sentenza n. **236** è stata prospettata anche in riferimento all'art. 10 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006.

L'art. 117, primo comma, Cost., è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **15**, **141**, **153**, **172**, **277** e con le ordinanze nn. **10**, **38**, **43**, **59**, **82**, **93**, **94**, **112**, **146**, **150**, **168**, **182**, **196**, **222**, **235**, **261**, **270**, **304**, **307**.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata spesso prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **106**, **220**, **224**, **225**, **236**, **273**, **277**, **279**, **296**; ordinanze nn. **44**, **59**, **102**, **156**, **168**, **239**, **249**, **314**).

La sentenza n. **273** ha puntualizzato che «le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma» impugnata, «avendo riguardo alle regole che disciplinano il riparto delle competenze legislative, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano la violazione di ulteriori parametri costituzionali».

In una sola circostanza è stata, invece, denunciata la violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (ordinanza n. **156**).

L'ordinanza n. **69** ha ritenuto manifestamente inammissibile una questione sollevata «in riferimento all'art. 23 della legge n. 689 del 1981» poiché «il parametro evocato non è una norma di rango costituzionale».

La sentenza n. **263** si è occupata di questioni prospettate anche in riferimento alla XIV disposizione finale della Costituzione.

Infine, si segnalano le sentenze nn. **75**, **162**, **272** in materia di delega legislativa. La sentenza n. **162** ha ribadito la «"pregiudizialità logico-giuridica" delle censure riferite all'art. 76 Cost., "giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma"». Inoltre, nell'àmbito delle questioni prospettate in relazione all'art. 76 Cost., devono essere prioritariamente esaminate, «seguendo la medesima linea di pregiudizialità logico-giuridica, quelle relative alla genericità e indeterminatezza della delega, indipendentemente dall'ordine seguito dal giudice rimettente».

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

Come già accennato *supra* (par. 4), l'esame nel merito di una questione postula che il giudice *a quo* abbia esperito il doveroso preliminare tentativo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata del testo legislativo che intende sottoporre allo scrutinio della Corte. Il rimettente deve, pertanto, fare uso dei propri poteri interpretativi allo scopo di valutare se sia possibile superare il dubbio di costituzionalità attraverso un'interpretazione adeguatrice della disposizione sospettata di illegittimità, tale da renderla conforme ai principî costituzionali. La Corte, in ossequio al principio di conservazione degli atti giuridici, ha confermato che «una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione»: così l'ordinanza n. **304** ove si è altresì espressamente affermato che «la carente utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato (…), integrano omissioni tali da rendere manifestamente inammissibile la sollevata questione di legittimità costituzionale».

Sulla base degli enunciati principî, lo scrutinio del merito delle questioni è risultato talora precluso dalla mancata o inadeguata sperimentazione da parte del giudice *a quo* della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base degli ipotizzati dubbi di legittimità costituzionale e tale da determinarne il possibile superamento, o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie (sentenza n. **58**; ordinanze nn. **26**, **44**, **102**, **175**, **194**, **255**, **312**).

L'ordinanza n. **26** ha osservato che, «in assenza di un diritto vivente ed in presenza di variegate interpretazioni da parte della dottrina», il rimettente non si pone il problema di «individuare la portata e le conseguenze applicative» delle differenziate locuzioni normative investite dalla questione. Secondo l'ordinanza n. **175** il rimettente «non ha preso in considerazione la possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione, indicata nella ricordata sentenza n. 58 del 2012 (…), idonea a superare i dubbi prospettati». A giudizio dell'ordinanza n. **194** «manca nell'ordinanza di rimessione ogni cenno al tentativo di ricercare un'interpretazione conforme alla Costituzione, prima di sollevare la questione di legittimità», né il giudice *a quo* «dà minimamente conto di un dubbio residuo che si mostrasse irriducibile ad ogni tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, né riferisce dell'esistenza di un diritto vivente che lo avrebbe costretto necessariamente verso l'interpretazione che egli sospetta affetta da incostituzionalità». L'ordinanza n. **304** ha sottolineato come «il rimettente avrebbe dovuto farsi carico di tentare (non già di ottenere, in modo improprio, un avallo interpretativo da parte di questa Corte, bensì) di individuare una diversa possibile interpretazione della norma censurata idonea a superare i dubbi di costituzionalità».

Particolare è il caso della sentenza n. **109** che ha dichiarato la non fondatezza di una questione «perché la disposizione impugnata può essere interpretata in modo da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale».

La Corte ha, invece, proceduto ad esaminare il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l'ordinamento pone all'attività ermeneutica. In particolare la sentenza n. **110** ha giudicato «corretta la tesi del rimettente, secondo cui le parziali declaratorie di illegittimità costituzionale della norma impugnata, aventi per esclusivo riferimento i reati oggetto delle precedenti pronunce (…), non si possono estendere alle altre fattispecie criminose ivi disciplinate. (…) la lettera della norma impugnata, il cui significato non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme (…), non consente in via interpretativa di conseguire l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre».

In taluni casi sono state, pertanto, respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o inadeguato espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **67**, **78**, **111**, **172**, **258**; ordinanze nn. **73** e **125**). La sentenza n. **78** ha dapprima ribadito che «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale», ed ha poi constatato che «il dettato della norma (…) non si prestava ad un'interpretazione conforme a Costituzione». Secondo la sentenza n. **111** quel che «l'Avvocatura deduce omessa dal giudice *a quo* non è, in realtà, una possibile diversa "interpretazione", bensì una diversa "valutazione", sul piano della conformità a Costituzione, delle disposizioni di cui trattasi, in ragione della *ratio*, che le ispira, di maggiore tutela del danneggiato». L'ordinanza n. **125**, pur recando un dispositivo di manifesta inammissibilità, ha riconosciuto al rimettente di avere «implicitamente, ma chiaramente indicato gli argomenti che impedirebbero di offrire un'interpretazione» dell'impugnato disposto normativo «in grado di renderlo immune dalle censure proposte». A giudizio della sentenza n. **172** «il TAR ha implicitamente, ma chiaramente indicato gli argomenti che, tenuto conto della chiara formulazione lessicale (…), impediscono» una «interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione». La sentenza n. **258** ha evidenziato che «la normativa denunciata non consente (…) la prospettata interpretazione adeguatrice a Costituzione, secondo quanto risulta dall'esame delle disposizioni denunciate e dai diversi significati ad esse ascrivibili».

L'ordinanza n. **254** ha riconosciuto che la questione risulta «ammissibile anche riguardo ai doveri

di sperimentazione preliminare che gravano sul rimettente, al fine di ricercare soluzioni interpretative utili per evitare il denunciato *vulnus*»: infatti, il giudice *a quo* ha dato conto della sussistenza «di pronunce di legittimità ostative al riconoscimento, nel processo tributario, della tutela cautelare nei confronti dell'efficacia esecutiva della pronuncia di secondo grado».

L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un'acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere dei Giudici di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si veda nel senso della manifesta infondatezza l'ordinanza n. **45**.

La sentenza n. **67** non ha riscontrato l'eccepita «erroneità della premessa da cui muove il rimettente»: infatti, posti il «"naturale carattere bilaterale delle cause di ineleggibilità" (e di incompatibilità)» e il «principio di tassatività delle cause di incompatibilità, le cui norme (al pari di quelle che disciplinano le cause di ineleggibilità) sono di stretta interpretazione», «appare corretta la scelta del rimettente di sollevare il presente incidente di costituzionalità, onde ottenere una pronuncia avente efficacia *erga omnes*». Anche la sentenza n. **166** ha escluso la pretesa erroneità del presupposto interpretativo adottato dalla Corte rimettente, poiché «il significato letterale e sistematico della formulazione della novella non consente altra ricostruzione esegetica».

Il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principî costituzionali ha portato la Corte ad escludere che le possa essere sottoposto un mero dubbio interpretativo, giacché la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di "tutela" a favore del giudice comune. Si spiega così l'ormai consolidato atteggiamento di rifiuto dei Giudici ad assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'opzione ermeneutica prescelta dal rimettente, ciò che evidenzia un uso assolutamente «improprio e distorto» dell'incidente di costituzionalità (ordinanze nn. **26** e **240**; si vedano anche le ordinanze nn. **126** e **185**).

Secondo l'ordinanza n. **240** la «contraddittorietà della motivazione fa anche trasparire il dubbio che il rimettente cerchi di utilizzare in modo improprio e distorto la proposizione dell'incidente di costituzionalità, non già per pervenire alla soluzione di un problema pregiudiziale rispetto alla definizione del *thema decidendum* del singolo giudizio *a quo*, quanto piuttosto al fine di tentare di ottenere dalla Corte un avallo interpretativo».

Diversa è la prospettiva per la Corte e per il giudice qualora si sia formato un "diritto vivente", definibile come l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa. L'esistenza di un diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e la porta a dichiararsi pro o contro lo stesso, mentre per il giudice si pone l'alternativa tra seguire un'interpretazione "adeguatrice" (quando la ritiene possibile) oppure sollevare questione di costituzionalità della norma "vivente". Al riguardo, la sentenza n. **230** ha puntualizzato che la rilevanza attribuita «al cosiddetto "diritto vivente" ai fini dell'individuazione dell'oggetto dello scrutinio di legittimità costituzionale (…) risponde ad una esigenza di rispetto del ruolo spettante ai giudici comuni – e segnatamente all'organo giudiziario depositario della funzione di nomofilachia – nell'attività interpretativa: in presenza di un indirizzo giurisprudenziale costante o, comunque, ampiamente condiviso – specie se consacrato in una decisione delle Sezioni unite della Corte di cassazione – la Corte costituzionale assume la disposizione censurata nel significato in cui essa attualmente "vive" nell'applicazione giudiziale. Ciò nondimeno, questa Corte ha comunque rimarcato che, pure in presenza di un orientamento giurisprudenziale che abbia acquisito i caratteri del "diritto vivente", il giudice rimettente ha soltanto la facoltà, e non già l'obbligo di uniformarsi ad esso».

La sentenza n. **78** ha precisato che «alcune pronunzie adottate in sede di merito non sono idonee ad integrare un "diritto vivente"». La sentenza n. **109**, nel sottolineare l'«incontestata mancanza di un diritto vivente», ha ritenuto «la plausibilità della prospettata interpretazione adeguatrice», ritenuta possibile dal prevalente orientamento della giurisprudenza. Secondo la sentenza n. **117** l'interpretazione offerta dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione «costituisce regola di

diritto vivente, in quanto enunciata (…) nell'esercizio della propria funzione nomofilattica (…) e, in seguito, costantemente ribadita dalla stessa Corte». Pertanto, la premessa interpretativa dalla quale muove il rimettente è «corretta e, costituendo la valutazione se uniformarsi o meno a tale orientamento una facoltà del medesimo (…), la questione di legittimità costituzionale è ammissibile», perché non mira «ad ottenere un avallo dell'interpretazione ritenuta preferibile dal giudice *a quo*, ma consiste nella denuncia del contrasto della stessa» con gli evocati parametri costituzionali. L'ordinanza n. **253** ha escluso che il collegio *a quo* abbia chiesto «un non consentito avallo ad una propria interpretazione in contrasto con l'esegesi della norma denunciata consolidatasi in termini di diritto vivente, poiché proprio tale diritto vivente il rimettente assume ad oggetto dei propri dubbi di costituzionalità, essendo in sua facoltà di uniformarvisi o meno».

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel corso del 2012 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla "difesa" delle disposizioni impugnate. In particolare, l'Avvocatura dello Stato ha partecipato a **102** giudizi.

Nei **22** giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in **10** occasioni e si è costituita – in quanto la Regione era parte dei giudizi *a quibus* – in **6** giudizi.

Meno frequente, ma numericamente cospicua, è stata la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, si sono costituite in **38** giudizi.

I soggetti terzi rispetto al giudizio *a quo* sono intervenuti in **5** giudizi.

Per costante giurisprudenza della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. L'ordinanza allegata alla sentenza n. **296** ha precisato che, «ai fini della decorrenza del termine di decadenza per la costituzione delle parti nel giudizio di legittimità costituzionale, è decisiva esclusivamente la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, come rende chiaro il riferimento soltanto a tale pubblicazione operato dall'art. 3 delle Norme integrative del giudizio davanti alla Corte costituzionale». Alla suddetta perentorietà si ricollega l'inammissibilità di un'eventuale istanza di rimessione in termini.

La sentenza n. **75** ha dichiarato «l'inammissibilità della costituzione in giudizio delle parti attrici nel processo principale, in quanto effettuata oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge» n. 87 del 1953, che, «per costante orientamento» della Corte, «è perentorio»; ed ha altresì ritenuto insussistenti «le condizioni per l'accoglimento dell'istanza di rimessione in termini avanzata». L'ordinanza n. **150** ha rimarcato che, «ai sensi dell'art, 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'atto di intervento "deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio", termine che, secondo il costante orientamento di questa Corte, deve essere ritenuto perentorio (…) e che non risulta osservato» dalla World Association of Reproductive Medicine (WARM). L'ordinanza n. **216** ha dichiarato inammissibile, per tardività, l'intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, essendo il relativo atto stato depositato oltre il termine stabilito dal suddetto art. 4, comma 4, al quale la giurisprudenza costituzionale «riconosce natura perentoria». L'ordinanza allegata alla sentenza n. **296** ha ritenuto inammissibili, perché «avvenuti oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla Gazzetta Ufficiale», gli interventi dell'Associazione Senza Limiti Onlus e dell'Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale (A.N.F.F.A.S. Onlus).

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il proprio costante orientamento secondo cui «sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale, le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile unicamente per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non

semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura» (sentenza n. **67**; in termini sostanzialmente analoghi si vedano le sentenze nn. **119**, **223**, **272**, nonché l'ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012 allegata all'ordinanza n. **150** e le ordinanze lette all'udienza del 23 ottobre 2012 allegate alle sentenze nn. **272** e **296**). Inoltre, «la circostanza che un soggetto sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, nel quale sia stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale, neppure è idonea a rendere ammissibile l'intervento» (ordinanza allegata all'ordinanza n. **150**). La sentenza n. **272** ha specificato che «l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*».

La sentenza n. **67** ha osservato – in relazione «all'intervento volontario in ausilio delle ragioni dei convenuti nei due giudizi principali (i quali, peraltro, non si sono costituiti negli odierni giudizi di costituzionalità), spiegato da altro deputato regionale, la cui posizione non è coinvolta nei giudizi *a quibus*» – che, «dalla stessa prospettazione del terzo, si evince che l'asserita legittimazione dell'interveniente a partecipare al giudizio di costituzionalità deriverebbe, nella specie, esclusivamente dal fatto che egli deduce il proprio interesse ad ottenere un'unica pronuncia "inerente la medesima questione già sollevata dallo stesso Tribunale di Palermo"». Peraltro, il riferimento a tale questione dimostra «l'errore in cui è incorso l'interveniente, che ha invocato un interesse relativo alla soluzione di uno scrutinio di costituzionalità riguardante tutt'altre norme di differenti leggi regionali». Pertanto, resta «asseverata, oltre alla mancanza della qualità di parte processuale nei giudizi *a quibus*, anche l'inesistenza di un qualche interesse dell'interveniente alla soluzione del presente incidente di costituzionalità». La sentenza n. **119** ha dichiarato l'inammissibilità degli interventi spiegati da G.D.P., «parte di un procedimento nel quale l'INPDAP ha proposto eccezione di legittimità costituzionale finalizzata al promovimento di questioni analoghe a quelle oggetto del presente giudizio», e dalla Federazione italiana delle aziende sanitarie e ospedaliere: «soggetti estranei al giudizio principale e che non possono risultare direttamente pregiudicati dalla presente decisione». L'ordinanza n. **150**, nel confermare il precedente provvedimento letto in udienza, ha ritenuto inammissibili gli interventi del Movimento per la vita italiano, della Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia (M.P.V.), dell'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, dell'Associazione Amica Cicogna Onlus, dell'Associazione Cerco un bimbo, dell'Associazione Liberidecidere e di S.B. ed F.B., «poiché non sono parti dei processi principali, né portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura». La sentenza n. **223** ha considerato inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* spiegato da A.P., intervenuto nel giudizio *a quo* «con atto depositato solo successivamente all'ordinanza di rimessione e, quindi, allorché tale giudizio era stato già sospeso»; infatti, «tenuto conto del tempo in cui è stato spiegato l'intervento nel giudizio principale e della mancata pronuncia sullo stesso da parte del TAR, non può ritenersi che A.P. abbia assunto la qualità di parte nel processo *a quo*». La sentenza n. **272** ha dichiarato inammissibili numerosi interventi spiegati da «soggetti» ed «enti» privi della qualità di parte nei processi principali, chiarendo che in questi ultimi «i rapporti sostanziali dedotti in causa concernono profili attinenti alla mediazione nel processo civile, che possono anche riguardare interessi professionali della classe forense o delle Camere di commercio, ma concernono più in generale le posizioni che le parti intendono azionare nel processo e non mettono in gioco le prerogative del Consiglio Nazionale Forense, dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati o delle dette Camere di commercio, nonché, a maggior ragione, degli altri soggetti» intervenuti. L'art. 3, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dispone che la costituzione delle parti nel giudizio incidentale ha luogo mediante deposito in cancelleria delle deduzioni comprensive delle conclusioni.

In proposito si segnala l'ordinanza n. **156** che ha ritenuto ammissibile l'atto di costituzione della parte privata s.r.l. IN.PRO.MA., perché, «pur non essendo consentito (per il principio di

autosufficienza degli atti difensivi presentati a questa Corte) il rinvio *per relationem* agli atti del processo principale, nella specie detto atto di costituzione, oltre a tale inammissibile rinvio, contiene anche la richiesta di accoglimento della questione sollevata dal giudice *a quo*». Pertanto, «tale parte privata, oltre a concludere per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, fa chiaramente proprie le deduzioni del rimettente». Inoltre, si è rammentato l'insegnamento, relativo alla costituzione della parte resistente nel giudizio principale, secondo cui «la presentazione di deduzioni difensive nell'atto di costituzione non è richiesta a pena di invalidità della costituzione stessa».

10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause

L'istituto della riunione, previsto dall'art. 15, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha registrato un'ampia applicazione.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **30**. Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **78**, **166**, **272** e le ordinanze nn. **56**, **59**, **232** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio.

Varie decisioni hanno definito un numero particolarmente elevato di giudizi, come quelle attinenti alla devoluzione all'inderogabile competenza funzionale del Tar Lazio delle controversie relative all'azione di gestione del ciclo dei rifiuti (ordinanze nn. **56** e **132**), alla disciplina della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale per taluni esercizi commerciali (ordinanza n. **59**), alla prescrizione dei diritti relativi ad operazioni bancarie regolate in conto corrente (sentenza n. **78**), a talune misure di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego (sentenza n. **223**), all'indeducibilità dell'IRAP ai fini delle imposte sui redditi (ordinanza n. **232**) ed alla disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (sentenza n. **272**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione, figurano l'identità o la coincidenza delle questioni (sentenze nn. **67**, **134**, **167**, **272**; ordinanze nn. **10**, **56**, **59**, **84**, **124**, **132**, **232**, **239**, **270**), l'analogia (sentenza n. **134**; ordinanze nn. **43**, **59**, **93**) o la stretta connessione dei quesiti (sentenza n. **272**) ovvero dei giudizi (sentenza n. **277**; ordinanza n. **222**).

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità della norma, della disposizione di legge o della disciplina legislativa impugnata (sentenza n. **166**; ordinanze nn. **45**, **146**, **313**). L'identità dell'oggetto si è talvolta accompagnata alla (parziale) identità, coincidenza o analogia dei parametri (sentenza n. **172**), delle argomentazioni (sentenze nn. **78**, **172**, **223**) e dei profili (sentenza n. **172**).

L'ordinanza n. **95** ha riscontrato «l'analogia di oggetto» quale ragione per disporre la riunione. L'ordinanza n. **150** ha riunito giudizi «aventi ad oggetto, in parte, le stesse norme, censurate in relazione a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in larga misura coincidenti».

11. Le decisioni della Corte

Nel 2012 sono state rese **56** sentenze e **85** ordinanze.

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

11.1. Le decisioni interlocutorie

Nel 2012 sono state pronunciate soltanto **3** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **272** e **296** e con l'ordinanza n. **150**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9). Non risultano adottate ordinanze istruttorie ai sensi dell'art.

12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **16**, per un totale di **16** dispositivi di inammissibilità (sentenze nn. **21**, **36**, **58**, **104**, **111**, **134**, **140**, **141**, **165**, **220**, **252**, **257**, **263**, **272**, **280**, **301**).

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: l'omessa descrizione della fattispecie (sentenze nn. **272** e **301**); il difetto di rilevanza (sentenze nn. **257** e **280**); l'inadeguata motivazione sulla rilevanza (sentenza n. **104**); la carenza di ogni motivazione sulla non diretta applicabilità della norma europea (sentenza n. **111**); l'omessa motivazione sulla non manifesta infondatezza (sentenza n. **21**) o in ordine ad uno dei parametri (sentenza n. **141**); *aberratio ictus* (sentenza n. **263**); la formulazione di un *petitum* oscuro, indeterminato o ambiguo (sentenze nn. **165** e **220**), privo di specificità e di determinatezza (sentenza n. **140**) ovvero esorbitante dai poteri della Corte per il suo carattere creativo (sentenza n. **252**); la richiesta di una pronuncia additiva a contenuto non costituzionalmente obbligato in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **36**, **134**, **301**); e l'omessa ricerca, da parte del rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. **58**).

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **59**, per un totale di **63** dispositivi di manifesta inammissibilità (sentenza n. **223 – 2 dispositivi –**; ordinanze nn. **5**, **6**, **7**, **10**, **26**, **37**, **38**, **43**, **44**, **48**, **60 – 2 dispositivi –**, **65**, **69**, **76**, **82**, **84**, **92**, **93**, **94**, **95**, **102**, **113**, **125**, **126**, **127**, **130 – 2 dispositivi –**, **138**, **146**, **154**, **155**, **156**, **169**, **170**, **174**, **175**, **181**, **182**, **185**, **194**, **196**, **208**, **216**, **222**, **235**, **239**, **240**, **249**, **255**, **261**, **268**, **285**, **303**, **304**, **307**, **312**, **313**, **314**, **315 – 2 dispositivi –**).

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) dalla Corte su questioni identiche o analoghe (ordinanze nn. **6**, **7**, **10**, **84**, **175**, **208**).

L'ordinanza n. **6** ha evidenziato che «non vi è motivo di discostarsi» dalle conclusioni già raggiunte dalla Corte, «in assenza di ragioni idonee a giustificare la formazione di un diverso convincimento». Secondo l'ordinanza n. **7** «i motivi» di inammissibilità «evidenziati nelle citate decisioni (…) risultano tuttora validi pur in presenza dei richiamati interventi legislativi». L'ordinanza n. **208** ha statuito che, «non risultando addotti profili o argomenti diversi o ulteriori rispetto a quelli già valutati nella precedente pronuncia di inammissibilità, la questione, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile».

Le cause della manifesta inammissibilità possono essere ricondotte a sette categorie, concernenti, rispettivamente, (a) il difetto di legittimazione del rimettente, (b) l'assenza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (c) le carenze che affliggono l'ordinanza di rimessione, (d) il cattivo esercizio da parte del giudice *a quo* dei propri poteri interpretativi, (e) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, (f) la sopravvenuta carenza di oggetto conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, (g) la non comparabilità delle situazioni poste a raffronto.

a) L'ordinanza n. **6** ha evidenziato il difetto di legittimazione dell'autorità rimettente. Sulla necessità che la questione venga sollevata da un "giudice" nel corso di un "giudizio", si veda *supra*, par. 2.

b) Varie decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (sentenza n. **223**; ordinanze nn. **5**, **60**, **82**, **170**, **196**, **315**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

c) La categoria più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità derivanti da vizi dell'ordinanza di rimessione (ordinanze nn. **26**, **38**, **43**, **48**, **65**, **69**, **84**, **92**, **93**, **94**, **95**, **102**, **113**, **125**, **126**, **127**, **130**, **154**, **155**, **156**, **169**, **170**, **174**, **181**, **185**, **194**, **216**, **239**, **240**, **249**, **255**, **261**, **268**,

304, **312**, **313**, **314**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

d) Quanto ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi del giudice *a quo*, la Corte ha censurato il mancato o inadeguato esperimento del doveroso tentativo di dare alle disposizioni denunciate un'interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanze nn. **26**, **44**, **102**, **175**, **194**, **255**, **304**, **312**). Le ordinanze nn. **26**, **126**, **185**, **240** hanno, invece, sanzionato la richiesta del giudice *a quo* tendente ad ottenere un avallo alla prescelta opzione ermeneutica. Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

e) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi manipolativi non costituzionalmente obbligati (ordinanza n. **113**) in ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore (ordinanze nn. **7**, **138**, **208**, **240**, **255**), nonché pronunce additive in materia penale con effetti in *malam partem* (ordinanza n. **285**). L'ordinanza n. **10** ha evidenziato la singolarità dell'innovativo meccanismo prefigurato dalle Corti rimettenti. Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

f) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata dal rimettente ha costituito la motivazione delle pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. **37**, **76**, **146**, **182**, **222**, **235**, **303**, **307**, **315**. In tali ipotesi, come già osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della precedente pronuncia di illegittimità, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione.

g) L'ordinanza n. **7** ha rilevato, quale ragione di manifesta inammissibilità, la «non comparabilità (sotto il profilo ontologico e teleologico) delle situazioni poste a raffronto».

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti ai rimettenti sono state **15** (ordinanze nn. **24**, **47**, **56**, **59**, **124**, **132**, **150**, **168**, **180**, **190**, **232**, **248**, **269**, **281**, **316**).

La restituzione disposta con le ordinanze nn. **24**, **56**, **59**, **132**, **168**, **180**, **190**, **232**, **281**, **316** è conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno abrogato o modificato la specifica disciplina impugnata o, più in generale, il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

L'ordinanza n. **24** ha rilevato che, «in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è entrato in vigore l'art. 29» della legge della Regione Puglia n. 14 del 2011, il quale prevede testualmente che l'impugnata norma regionale «non si applica agli impianti che siano stati autorizzati dai comuni antecedentemente alla data di entrata in vigore della stessa legge»: pertanto, «a fronte di tale *ius superveniens*, che incide direttamente sulla norma censurata, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni». Secondo le ordinanze nn. **56**, **132**, **180**, in epoca successiva alle ordinanze di rimessione, il d.lgs. n. 195 del 2011 ha modificato la disposizione censurata «nel senso auspicato» dal rimettente, al quale spetta rivalutare, «alla luce del descritto *ius superveniens*, la persistente rilevanza delle questioni nel giudizio *a quo*». Le ordinanze nn. **59** e **168** hanno evidenziato che, «successivamente alle ordinanze di rimessione, la disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva ha subito rilevanti modifiche ad opera del legislatore statale», sicché «compete al rimettente verificare se la motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione (…) resti o meno valida alla luce del *novum* normativo». Le ordinanze nn. **190** e **248** hanno sottolineato che, «successivamente all'ordinanza di rimessione», il d.l. n. 16 del 2012 «ha disposto la sostituzione del comma censurato», con conseguente necessità per il rimettente di «procedere ad una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni» a fronte di uno *ius superveniens* «che incide direttamente sulla norma censurata ed è applicabile retroattivamente, ove più favorevole». L'ordinanza n. **232** ha rilevato che lo «*ius superveniens* è intervenuto, anche retroattivamente, in materia di deducibilità dell'IRAP, con espresso riferimento alle disposizioni censurate», sicché compete alle Commissioni rimettenti «valutare la misura e gli esatti termini di tale effetto normativo», nonché la «perdurante rilevanza» e la «non manifesta

infondatezza della questione (…), con l'occasione colmando ogni eventuale lacuna delle singole ordinanze di rimessione». L'ordinanza n. **269** ha affermato che la sopravvenuta legge di conversione del d.l. n. 1 del 2012 «ha effettivamente integrato il denunciato suo art. 9», determinando la «modifica del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione oggetto della questione». L'ordinanza n. **281** ha evidenziato che, dopo la proposizione della questione, la disposizione censurata «è stata profondamente modificata» dall'art. 33 del d.l. n. 83 del 2012 che ha altresì inciso «sulla più generale disciplina dell'istituto» del concordato preventivo. L'ordinanza n. **316** ha rilevato che, «successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione», il quadro normativo è mutato «con incidenza non solo sulla norma denunciata, ma anche su quella assunta a *tertium comparationis*».

La restituzione degli atti disposta con l'ordinanza n. **124** è derivata dal riscontrato «mutamento del quadro normativo nel quale si colloca la disposizione oggetto di censura»: in particolare, la disciplina dell'espulsione degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare è stata profondamente incisa dalla direttiva n. 2008/115/CE, il termine per la cui trasposizione è scaduto il 24 dicembre 2010, con conseguente assunzione, nella ricorrenza delle ulteriori condizioni, di diretta efficacia nell'ordinamento nazionale; successivamente alle ordinanze di rimessione, due sentenze della Corte di giustizia UE hanno precisato l'impatto di tale direttiva sull'ordinamento interno; infine, il d.l. n. 89 del 2011 é variamente intervenuto sulla disciplina sostanziale presupposta dalla norma censurata. Pertanto, spetta al rimettente «la valutazione degli effetti della successione di leggi nella disciplina del caso concreto».

Del tutto peculiare è il caso dell'ordinanza n. **47** che, come ampiamente rilevato *supra*, par. 4, ha disposto la restituzione degli atti al rimettente per omessa notificazione dell'ordinanza di rimessione ad una delle parti in causa.

Parimenti interessante è l'ordinanza n. **150** che ha restituito gli atti relativi a taluni giudizi aventi ad oggetto il divieto di fecondazione eterologa, affinché, «alla luce della sopravvenuta sentenza della Grande Camera del 3 novembre 2011, S.H. e altri c. Austria, (…) i rimettenti procedano ad un rinnovato esame dei termini delle questioni». Infatti, la citata decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, pronunciandosi diversamente «in ordine all'interpretazione accolta dalla sentenza della Prima Sezione, espressamente richiamata dai rimettenti (…) incide sul significato delle norme convenzionali considerate dai giudici *a quibus* e costituisce un *novum* che influisce direttamente sulla questione di legittimità costituzionale». Tale conclusione «si impone: in primo luogo, perché costituisce l'ineludibile corollario logico-giuridico della configurazione offerta da questa Corte in ordine al valore ed all'efficacia delle sentenze del giudice europeo nell'interpretazione delle norme della CEDU che (…) i rimettenti hanno correttamente considerato, al fine di formulare le censure in esame; in secondo luogo, in quanto una valutazione dell'incidenza sulle questioni di legittimità costituzionale del *novum* costituito dalla sentenza della Grande Camera (…) svolta per la prima volta da questa Corte, senza che su di essa abbiano potuto interloquire i giudici *a quibus*, comporterebbe un'alterazione dello schema dell'incidentalità del giudizio di costituzionalità, spettando anzitutto ai rimettenti accertare, alla luce della nuova esegesi fornita dalla Corte di Strasburgo, se ed entro quali termini permanga il denunciato contrasto».

D] L'ordinanza n. **240** contiene un dispositivo di rinvio degli atti al giudice *a quo*, motivato dalla ritenuta irricevibilità dell'ordinanza di rimessione per «assenza di qualsiasi manifestazione di volontà del giudicante» di addivenire alla «soluzione di un giudizio di costituzionalità».

11.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **16** (ordinanze nn. **25**, **43**, **45**, **49**, **60**, **73**, **103**, **112**, **216**, **253**, **254**, **270**, **276**, **286**, **306**, **313**), per un totale di **16** dispositivi di manifesta infondatezza.

Talune pronunce sono derivate dall'infondatezza *ictu oculi* delle questioni poste o, comunque,

dalla riscontrata inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati (ordinanze nn. **60**, **73**, **216**, **253**, **270**, **286**).

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata rilevata dalle ordinanze nn. **45** e **313**.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in caso di riscontro dell'eterogeneità o incomparabilità delle situazioni o delle fattispecie normative poste a confronto dal rimettente (ordinanze nn. **103** e **276**), ovvero della non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa (ordinanze nn. **103** e **306**).

In altre circostanze la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni della Corte di infondatezza di identiche o analoghe questioni (ordinanze nn. **25**, **43**, **45**, **49**, **112**, **313**).

L'ordinanza n. **254** ha ritenuto la questione «superata dalla successiva evoluzione della giurisprudenza, che ha individuato un'interpretazione della norma censurata compatibile con i principî evocati».

Infine, la manifesta infondatezza è stata pronunciata anche in relazione ad una questione poggiante su un'erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento (ordinanza n. **286**).

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **23** (sentenze nn. **8**, **15**, **21**, **96**, **101**, **109**, **111**, **117**, **119**, **120**, **141**, **153**, **162**, **166**, **167**, **204**, **230**, **242**, **263**, **264**, **279**, **295**, **296**) per un totale di **23** dispositivi di non fondatezza.

La formula decisoria della non fondatezza «nei sensi indicati in motivazione» risulta impiegata nella sentenza n. **153** ove si è evidenziato che «il principio in forza del quale il giudice che si è pronunciato in una diversa fase processuale sulla libertà personale dell'imputato (…) diviene incompatibile all'esercizio della funzione di giudizio sul merito dell'accusa (…) può considerarsi ormai penetrato, come paradigma "di sistema", nel vigente ordinamento processuale penale»; sicché «di esso il giudice rimettente può fare direttamente applicazione nell'ipotesi in esame, senza la necessità di invocare una nuova pronuncia additiva di questa Corte sul punto, che sarebbe del tutto superflua».

Nelle sentenze nn. **96**, **101**, **117**, **119**, **166**, **242**, **263**, **279** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza o irrazionalità della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **8**, **15**, **96**, **101**, **117**, **120**, **141**, **162**, **204**, **230**, **264**, **279**, **295** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

Nelle sentenze nn. **167**, **263**, **296** la Corte ha riscontrato la sostanziale erroneità del presupposto interpretativo posto dal rimettente alla base dei prospettati dubbi di costituzionalità.

L'erronea invocazione come *tertia comparationis* di situazioni o fattispecie eterogenee rispetto a quelle regolate dalle norme denunciate, ovvero la constatazione dell'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **101**, **120**, **295**.

L'infondatezza pronunciata con la sentenza n. **21** è derivata dal rilievo che le argomentazioni del rimettente «sono del tutto prive di fondamento» e viziate «dall'impropria sovrapposizione dei connotati» dei procedimenti presi in considerazione. La sentenza n. **109** ha ritenuto che «la non fondatezza della questione» discendesse dalla «riscontrata possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata». La sentenza n. **117** ha sottolineato l'irrilevanza dei meri inconvenienti di fatto ai fini del giudizio di costituzionalità. La sentenza n. **263** ha ravvisato, tra l'altro, «la non pertinenza dell'invocazione delle disposizioni costituzionali evocate quale parametro violato».

11.4. Le decisioni di accoglimento

25 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **1**, **31**, **61**, **67**, **68**, **75**, **78**, **106**, **107**, **110**, **141**, **162**, **172**, **177**, **223**, **224**, **225**, **236**, **237**, **251**, **257**, **258**, **272**, **273**, **277**).

A] In **10** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **78**, **106**, **141**, **162**, **177**, **224**, **225**, **272**, **273**, **277**).

La sentenza n. **78** ha rilevato che la «declaratoria di illegittimità comprende anche il secondo periodo della norma (…), trattandosi di disposizione strettamente connessa al primo periodo, del quale, dunque, segue la sorte». La sentenza n. **272** ha esteso la declaratoria di incostituzionalità all'intero comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, «perché gli ultimi tre periodi sono strettamente collegati a quelli precedenti (oggetto delle censure), sicché resterebbero privi di significato a seguito della caducazione di questi».

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **7** (sentenze nn. **67**, **68**, **107**, **110**, **172**, **223 – 2 dispositivi** –, **237**) per un totale di **8** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale «nella parte in cui non prevede» un determinato contenuto (sentenze nn. **68**, **107**, **237**), «nella parte in cui non fa salva» un'ipotesi particolare (sentenza n. **110**), «nella parte in cui non esclude» l'applicazione di una data disciplina (sentenza n. **223**) ovvero «nella parte in cui fa derivare» una determinata conseguenza «senza prevedere» un certo procedimento (sentenza n. **172**). La sentenza n. **67** ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale siciliana, «in combinato disposto» con un'altra legge regionale, «nella parte in cui non prevedono» una specifica causa di incompatibilità.

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **10**, per un totale di **12** dispositivi (sentenze nn. **31**, **61**, **75**, **162**, **223 – 3 dispositivi –**, **225**, **236**, **251**, **257**, **277**). Esse erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui stabilisce» (sentenza n. **31**), «nella parte in cui pone» (sentenza n. **75**), «nella parte in cui dispone» (sentenza n. **223**), «nella parte in cui prevede» (sentenze nn. **251** e **257**) un certo contenuto, «in quanto ha compreso» un particolare oggetto (sentenza n. **61**), «nella parte in cui esclude» una certa vicenda (sentenza n. **277**) ovvero «limitatamente alle parole» (o «alla parola») specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **225** e **236**).

La sentenza n. **162** ha dichiarato l'illegittimità di una pluralità di disposizioni «nella parte in cui attribuiscono» una certa competenza al giudice amministrativo. La sentenza n. **277** ha dichiarato nel medesimo capo di dispositivo l'illegittimità costituzionale di una disposizione sia «nella parte in cui esclude» una determinata vicenda, sia «nella parte in cui priva di efficacia» taluni titoli esecutivi e «dispone» un certo contenuto.

D] Si sono registrate **2** sentenze riferibili alla categoria delle decisioni sostitutive (sentenze nn. **1** e **258**). Simili pronunce, al fine di sostituire un contenuto normativo incostituzionale con un altro conforme a Costituzione ed espressamente enunciato nel dispositivo, dichiarano illegittima una disposizione «nella parte in cui stabilisce» una determinata regolamentazione «anziché» un'altra (sentenze nn. **1** e **258**).

E] E' stato adottato **1** dispositivo di illegittimità costituzionale consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (sentenza n. **272**).

12. La correzione degli errori materiali

Si sono registrate **3** pronunce di correzione di errori materiali che riguardano precedenti giudizi incidentali. L'ordinanza n. **19** ha disposto la correzione dell'errore materiale contenuto nel "Considerato in diritto" dell'ordinanza n. 306 del 2011. Con l'ordinanza n. **77** è stato corretto l'errore materiale contenuto nel "Considerato in diritto" della sentenza n. 15 del 2012. L'ordinanza n. **209** ha corretto gli errori materiali presenti nell'epigrafe e nel dispositivo della sentenza n. 234 del 2008.

Capitolo II
Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel 2012 la Corte ha reso **150** decisioni in sede di giudizio principale, **116** delle quali hanno assunto la forma della sentenza e **34** quella dell'ordinanza.

2. Il ricorso

Dei **174** ricorsi decisi nell'anno, **93** sono stati presentati dallo Stato, **74** dalle Regioni e **7** dalle Province autonome. L'atto introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha frequentemente richiamato l'attenzione della Corte, che ha avuto così modo di esprimersi sul contenuto del ricorso, sui termini per ricorrere e sul rapporto tra il ricorso e la delibera di impugnazione dell'organo politico.

2.1. Il contenuto del ricorso

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

Nei giudizi in via principale «il *thema decidendum* è fissato dal ricorso introduttivo, in conformità alla delibera dell'organo politico, e non può essere esteso ad ulteriori profili, né con le memorie presentate in prossimità dell'udienza, né tanto meno nel corso dell'udienza» (sentenza n. **74**). Inoltre, é «principio consolidato nella giurisprudenza» costituzionale 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, altresì, "contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge"» (ordinanza n. **123**).

Un medesimo ricorso può contenere più questioni. Con riferimento alla possibilità per la Corte di esaminarle distintamente, sia pure nella medesima pronuncia, la sentenza n. **159** ha precisato che, poiché «le due distinte disposizioni censurate non sono avvinte, quanto al loro contenuto, da un vincolo di connessione sostanziale né le censure formulate avverso di esse si fondano su argomenti comuni, queste, sia pure nel contesto della medesima sentenza, possono essere esaminate indipendentemente l'una dall'altra». Il contenuto del ricorso è stato valutato dalla Corte in particolare sotto il profilo della sua idoneità ad introdurre correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate. Sono state pertanto sanzionate con la (manifesta) inammissibilità delle questioni le carenze riscontrate (a) nell'individuazione delle disposizioni denunciate ovvero delle norme di raffronto, (b) nell'indicazione dei parametri e (c) nella motivazione delle censure.

a) Quanto all'oggetto del giudizio, costituiscono ragioni di inammissibilità la difettosa indicazione delle disposizioni impugnate (sentenza n. **64**), l'inesatta, carente o erronea individuazione della norma censurata (sentenze nn. **100** e **241**) ovvero la carenza di un nesso logico-giuridico tra la disposizione censurata e il dubbio interpretativo formulato dalla parte ricorrente (sentenza n. **188**).

La sentenza n. **64** ha giudicato inammissibili le questioni aventi ad oggetto le «ulteriori disposizioni (…) che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione». Infatti, avendo fatto uso di tale generica formulazione, «la ricorrente ha omesso di indicare puntualmente le disposizioni impugnate e, pertanto, ne ha indebitamente demandato l'individuazione» alla Corte. In tal modo «non ha adempiuto quanto richiesto dal combinato disposto» degli artt. 34, primo comma, e 23, primo comma, della legge n. 87 del 1953. La sentenza n. **188** ha escluso che dalla censurata «previsione normativa» possa «alimentarsi il vizio di costituzionalità denunciato dalla ricorrente». Secondo la sentenza n. **241** la «lacunosa formulazione» della questione si risolve nella «carente individuazione delle "disposizioni ritenute viziate da illegittimità" e, quindi, nella mancanza di uno degli elementi richiesti dal combinato disposto» dei suddetti artt. 34 e 23, «per la rituale proposizione del ricorso di legittimità costituzionale in via principale».

Per contro, la sentenza n. **160** ha affermato «la ammissibilità della impugnazione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, ancorché la stessa sia rivolta nei confronti di un intero testo legislativo e non di singole disposizioni normative in esso contenute». Infatti, la giurisprudenza costituzionale «ritiene ammissibili le censure rivolte avverso un'intera legge (…) là dove si tratti di leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (…). La natura indiscutibilmente provvedimentale della legge regionale» denunciata «non lascia dubbi sul fatto che essa sia integralmente coinvolta dalle censure contenute nel ricorso introduttivo del giudizio».

Particolare è il caso della sentenza n. **99** nella quale si è osservato che, a seguito di una pronuncia di incostituzionalità successiva alla presentazione del ricorso, la disposizione «ora censurata (…) effettua un'operazione interpretativa di altra disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima», con conseguente inammissibilità della censura poiché «la disposizione oggetto del giudizio non può esplicare effetti nell'ordinamento».

b) In merito al parametro, é stata censurata la denuncia di norme costituzionali inconferenti con la materia trattata nel giudizio (sentenze nn. **184** e **198**) o comunque non pertinenti (ordinanza n. **195**).

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui «l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa si pone "in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali"» (sentenze nn. **199** e **244**; ordinanza n. **123**).

Numerose sono state le dichiarazioni di (manifesta) inammissibilità per genericità, inadeguatezza e indeterminatezza delle censure o dei motivi di ricorso (sentenze nn. **32**, **99**, **184**, **193**, **199**, **200**, **246**; ordinanza n. **123**); per difetto (assoluto) di motivazione (sentenze nn. **20**, **32**, **183**, **198**, **200**, **299**) o di un suo elemento essenziale (sentenza n. **105**), nonché di un'adeguata e specifica argomentazione (sentenza n. **212**); per assenza di un percorso argomentativo idoneo a legare i parametri richiamati alla pretesa illegittimità delle norme impugnate (sentenze nn. **115** e **309**) ovvero di uno specifico sviluppo argomentativo (ordinanza n. **195**); per carente definizione del percorso logico seguito per ricondurre le norme impugnate al parametro invocato (sentenza n. **244**).

La sentenza n. **20** ha evidenziato che il ricorrente non ha corredato di motivazione le questioni poste con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., «né ha indicato la normativa dell'Unione che sarebbe stata violata dal legislatore regionale». Secondo la sentenza n. **32** la competenza statale in materia di ordinamento civile «è stata espressamente evocata dall'Avvocatura generale dello Stato solo genericamente, e soltanto nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza» e la censura concernente la tutela ambientale, «sostanzialmente immotivata, è rimasta assolutamente oscura». La sentenza n. **105** ha rilevato che la censura «basata sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.» non é «supportata dalla "precisa indicazione delle norme" dell'Unione europea che sarebbero state violate (…), ossia da un elemento del quale la motivazione del ricorso» non può essere priva. La sentenza n. **115** ha osservato che gli «articoli dello statuto così apoditticamente invocati riguardano (…) competenze legislative della Regione autonoma in materie distinte da quella cui inerisce il ricorso». Secondo l'ordinanza n. **123** il ricorso «risulta generico nella motivazione delle ragioni della proposizione della questione, limitandosi a denunciare in modo

assertivo la lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in assenza di alcuna specificazione delle censure e, segnatamente, tralasciando ogni considerazione sul complessivo quadro normativo di riferimento in cui si inscrive la disposizione censurata». La sentenza n. **184** ha sostenuto l'assertività e la genericità delle censure, «in quanto non sorrette da idonea argomentazione volta a chiarire quale lesione le disposizioni impugnate arrecherebbero alle competenze regionali asseritamente lese». La sentenza n. **193** ha riscontrato l'omessa indicazione delle «ragioni per le quali la ricorrente ritiene che la norma in esame (…) violi le attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna». L'ordinanza n. **195** ha sottolineato come l'art. 33 dello statuto regionale sia stato «evocato come parametro esclusivamente nel dispositivo del ricorso, senza alcuno specifico sviluppo argomentativo nel corpo motivazionale». La sentenza n. **199** ha ritenuto che «l'assoluta genericità ed indeterminatezza delle censure proposte con riguardo alla pretesa violazione di principî comunitari, anch'essi genericamente invocati, non consente di individuare in modo corretto i termini della questione». La sentenza n. **200** ha evidenziato che, «a parte una mera evocazione degli artt. 70 e 77 Cost., né l'atto introduttivo del giudizio, né la successiva memoria offrono alcun argomento a suffragio della censura»; inoltre, «la censura si appunta sull'intero art. 3, senza puntualizzare ulteriormente quali disposizioni di esso intenda investire, sebbene l'art. 3 abbia un contenuto complesso»; infine, si è stigmatizzata la genericità e l'indeterminatezza dei parametri evocati e la mancata specificazione di «quali aspetti delle disposizioni costituzionali richiamate, che hanno un contenuto particolarmente complesso e articolato, dovrebbero rilevare» nel giudizio. Secondo la sentenza n. **212** il ricorrente si é limitato ad affermare che «le norme impugnate non sarebbero riconducibili alle materie rispetto alle quali la Regione può legiferare, senza specificare quale sarebbe la materia alla quale appartengono le disposizioni censurate»; inoltre, i Giudici hanno osservato come la questione investa «una pluralità di disposizioni regionali, di oggetto vario, senza contenere una motivazione specifica dell'asserita illegittimità di ciascuna». La sentenza n. **244** – dopo aver rammentato che «la questione di legittimità costituzionale sollevata in rapporto all'art. 117, primo comma, Cost. è ammissibile solo se "ridonda in una limitazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni"» – ha concluso che, nella specie, il ricorso «risulta carente di argomentazioni a sostegno di tale ridondanza». La sentenza n. **246** ha giudicato il ricorso «generico quanto alla motivazione e carente quanto al *petitum* e quanto alla pretesa ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione» delle competenze regionali, precisando che «il ricorso non può limitarsi ad ipotizzare, attraverso elementi argomentativi astratti e non univoci, l'esistenza di squilibri economico-finanziari o di violazioni di precetti costituzionali, ma deve puntualmente definirne essenza e consistenza, se del caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati».

In alcuni casi l'inammissibilità per genericità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **20** e **115**).

Non è comunque possibile estendere il *thema decidendum* fissato dal ricorso, una volta decorso il termine decadenziale di sessanta giorni dalla pubblicazione della disposizione impugnata. In proposito, la sentenza n. **108** ha ritenuto che «le deduzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato solo con la memoria conclusiva, depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, non sono tali da costituire autonomo profilo di censura (…). Esse, piuttosto, svolgono argomenti a sostegno dell'impugnativa (…), e solo entro tali limiti sono ammissibili, non potendo la parte ricorrente introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare in via principale le leggi».

Spesso la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l'individuazione dell'oggetto (sentenze nn. **16** e **189**), dei parametri (sentenza n. **80**), dei principî comunitari e delle norme statali asseritamente violate (sentenze nn. **114** e **161**), la motivazione delle censure (sentenze nn. **2**, **16**, **18**, **30**, **74**, **189**, **226**, **241**, **292**, **311**) ed il *petitum* (sentenza n. **16**).

La sentenza n. **16** ha rilevato che «dall'esame del ricorso introduttivo del giudizio emerge con sufficiente chiarezza che il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso impugnare la disposizione introdotta dall'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2011 nella parte in cui essa non prevede, quale

momento procedimentale strumentale alla adozione dei provvedimenti di competenza regionale in materia di deroghe al divieto di prelievo venatorio, la acquisizione del parere reso dall'ISPRA (…) prevedendo, invece, in via alternativa fra di loro, la acquisizione o del parere reso dall'IRFS ovvero, sino alla istituzione di questo, di quello reso da un Comitato *ad hoc*. Nella prospettazione impugnatoria formulata nel ricorso le due ultime previsioni appaiono accomunate sotto la medesima censura di incostituzionalità; non vi è, pertanto, impugnazione ancipite ma, semmai, cumulativa di ambedue le proposizioni normative». Inoltre, «non vi è motivo, stante anche il principio dispositivo che disciplina il sistema della impugnazione in via principale di fronte alla Corte costituzionale degli atti aventi forza di legge, per ritenere che sia onere necessario del ricorrente, sotto comminatoria di inammissibilità del ricorso, procedere alla impugnazione non solo della disposizione normativa che ritiene direttamente violativa degli evocati precetti costituzionali ma anche di quelle ad essa eventualmente correlate da un, più o meno stretto, vincolo funzionale»: «Ciò tanto più nel presente caso in cui (…) l'eventuale accoglimento del ricorso (…), privando di contenuti sostanziali anche il successivo comma 4 così da renderlo un vuoto simulacro, determinerebbe, nei fatti, la definitiva inefficacia anche di questa altra disposizione legislativa, ancorché non impugnata». Infine, «la opponibilità anche alle Regioni a statuto speciale dei vincoli stabiliti dall'art. 117, commi primo e secondo, della Costituzione rende non necessario l'esame della censura anche in base alle regole di competenza legislativa dettate dagli statuti di autonomia regionale». La sentenza n. **18** – dopo aver rammentato che, «Ai fini del giudizio sulla ammissibilità dei ricorsi proposti nei confronti di una Regione ad autonomia speciale, assume rilievo il riferimento alle competenze stabilite dallo statuto (…) ed è necessario specificare, con riguardo all'art. 117 Cost., "quale tra le diverse sfere di competenza statale sarebbe stata in concreto invasa"» – ha ritenuto che le censure prospettate dal ricorrente «non sono generiche o non sufficientemente motivate, mentre «Le violazioni lamentate e i parametri invocati sono chiaramente individuati». La sentenza n. **30** ha escluso l'asserita «oscurità» delle censure, avendo svolto il ricorrente il relativo «percorso argomentativo (…) in maniera adeguata, chiara ed intellegibile». Secondo la sentenza n. **74** «Nel ricorso introduttivo l'Avvocatura generale dello Stato – conformemente alla delibera del Consiglio dei ministri – individua tanto la disposizione oggetto della censura (…), quanto i parametri statutari e costituzionali che si assumono violati (...) e sviluppa, sia pur sinteticamente, l'illustrazione delle relative censure». La sentenza n. **80** – dopo avere evidenziato che «la lamentata carenza della delibera della Giunta regionale è smentita, in fatto, dal tenore della suddetta delibera, la quale reca chiaramente» l'indicazione dei parametri, «oltre ad una sintetica motivazione» circa la relativa violazione, e che «l'asserita lacunosità della delibera regionale attiene alle norme costituzionali richiamate dalla ricorrente per dimostrare la ridondanza della violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. sulle proprie attribuzioni e non incide pertanto sull'indicazione dei parametri costituzionali direttamente violati» – ha rammentato che «l'indicazione dei parametri evocati si rende necessaria solo quando siano impugnate "intere leggi dal contenuto non omogeneo"», poiché, in questi casi, «"una sintetica motivazione", in relazione ai singoli parametri che si assumono violati, è necessaria per "ricostruire quali specifiche norme l'organo consiliare abbia inteso effettivamente censurare, tra le molte che compongono, senza omogeneità, l'intero testo normativo oggetto dell'impugnazione"». Pertanto, «l'onere di una "sintetica motivazione" grava sull'organo politico, che autorizza la proposizione del ricorso, solo quando siano impugnate "intere leggi dal contenuto non omogeneo", ipotesi, questa, che non ricorre nel caso di specie, trattandosi piuttosto di una raccolta della normativa statale pertinente ad un unico settore». Inoltre, la medesima pronuncia ha rilevato che, essendo «contestata l'esistenza stessa di una apposita delega per il cosiddetto codice del turismo», «non può mettersi in dubbio la correttezza dell'evocazione, come parametri costituzionali asseritamente violati, degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.». La sentenza n. **114** ha osservato che la «palese incidenza della disciplina censurata sulla materia della concorrenza e la evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principî generali, stabiliti dalla legislazione statale e comunitaria» rende «superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento». La sentenza n. **161** ha sostenuto che «l'inesatta individuazione del parametro interposto da parte del ricorrente (…) non ha impedito alla Regione convenuta di identificare con chiarezza la consistenza delle questioni di legittimità sollevate e di svolgere pertinenti difese, risultando agevolmente enucleabile il parametro con il quale le norme censurate contrasterebbero». A giudizio della sentenza n. **189** il ricorrente,

«pur menzionando genericamente il comma 6 dell'art. 13 sia nell'epigrafe che nelle conclusioni dell'atto introduttivo del giudizio, motiva il ricorso facendo riferimento alla sola lettera *d*) di tale comma, della quale riporta il contenuto ed alla quale esclusivamente riferisce i motivi di contrasto con i parametri evocati». Secondo la sentenza n. **241** il «ricorso – ancorché conciso – rende (…) ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale». La sentenza n. **311** ha ritenuto che, «nonostante l'ampiezza delle censure formulate, le ricorrenti indicano con precisione le attribuzioni costituzionali che sarebbero lese dalla normativa impugnata».

La sentenza n. **30** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità della questione dovuta al carattere asseritamente prematuro dell'impugnazione. Infatti, anche a prescindere dal fatto che, essendo la questione «rivolta nei confronti di una legge regionale certamente già in vigore, la sua attualità è *in re ipsa*, potendo essere contestata, solo in negativo, la tempestività della sua proposizione là dove, al momento della notificazione del ricorso (...), già fosse spirato il termine previsto» dall'art. 127 Cost., la Corte ha osservato che, «ove non fosse intervenuta la impugnazione dell'art. 3 della legge regionale (…), l'eventuale conflitto di attribuzione proposto successivamente (…) sarebbe inammissibile, in quanto (…) non è ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti di atti che siano la diretta applicazione di preesistenti disposizioni legislative non impugnate».

La sentenza n. **62** ha respinto un'eccezione di inammissibilità per mancato esperimento, da parte del ricorrente, del «tentativo di fornire una interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata», osservando che «nel giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale il ricorrente – a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità – non ha l'onere di esperire, a pena di inammissibilità della questione, un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata» e che la denunciata disposizione «non è interpretabile nel senso indicato dalla Regione». In proposito, si è ribadita la costante giurisprudenza secondo cui «la questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, pur non potendo avere per oggetto la definizione di un mero contrasto sulla interpretazione della norma (…), è ammissibile anche quando la richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge, accompagnata dall'indicazione del vizio denunciato, sia prospettata in base alla tesi interpretativa prescelta dal ricorrente (…), senza il previo esperimento del tentativo di giungere ad una interpretazione alternativa, idonea a superare i dubbi di costituzionalità». Questa conclusione «si giustifica in ragione della radicale differenza delle questioni promosse in via principale rispetto a quelle sollevate in via incidentale: nelle prime è lo stesso ricorrente (Stato o Regione), parte nel giudizio di costituzionalità, ad avanzare una propria interpretazione della norma denunciata, con riferimento all'astratta possibilità di applicazione della norma stessa; nelle seconde (…) è il giudice rimettente a dover fornire la dimostrazione della rilevanza del dubbio di costituzionalità, cioè del fatto che, in concreto, il giudizio *a quo* "non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale" (…) e quindi, in particolare, che il dubbio di costituzionalità non possa essere risolto facendo uso degli strumenti interpretativi a disposizione dell'autorità giurisdizionale. Solo per l'incidente di costituzionalità dunque – e non per il giudizio di legittimità costituzionale promosso in via di azione – è richiesto al rimettente, a pena di inammissibilità della questione, un previo tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, nel senso che "la risoluzione dell'eventuale dubbio interpretativo in ordine alla norma impugnata è lasciata alla preliminare valutazione del rimettente, vuoi ai fini della richiesta motivazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo* vuoi in ossequio all'obbligo, pure posto a carico dello stesso giudice, della interpretazione adeguatrice, ove possibile, alla Costituzione"». La sentenza n. **188** ha rammentato, altresì, che nel giudizio in via principale «non è preclusa la proposizione di questioni prospettate con finalità interpretative, laddove si deduca l'illegittimità della norma estrapolabile dalla disposizione oggetto di ricorso mediante processo esegetico e nel caso in cui simile operazione non sia implausibile e irragionevolmente scollegata dal testo di detta disposizione». La sentenza n. **298** ha sostenuto che non costituisce «motivo di inammissibilità della questione la circostanza che essa (…) appaia proposta in via cautelativa o ipotetica, e segnatamente sulla base di una interpretazione della norma impugnata prospettata come soltanto possibile»: infatti, «i giudizi in via principale, a differenza di quelli in via incidentale, in

ragione dei loro peculiari caratteri – l'essere, cioè, processi di parti, svolti a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente e sottoposti a termini di decadenza – possono bene concernere questioni del genere considerato, purché le interpretazioni prospettate "non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose"».

Quando il complessivo tenore del ricorso, anche alla luce delle indicazioni offerte dalla delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione dell'impugnazione, consente la precisa individuazione dei termini della questione, la Corte ha ugualmente proceduto all'esame di merito, operando preliminarmente taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **14**, **22**, **129**, **219**).

La sentenza n. **14** ha sottolineato che «il ricorso del Governo, ancorché formalmente rivolto contro un'intera legge, appare, tuttavia, nello sviluppo dei motivi di censura, chiaramente e specificamente indirizzato soltanto alla disposizione di cui all'art. 1 (…), senza che possano generarsi incertezze in ordine al contenuto e ai limiti della promossa questione di legittimità costituzionale e, dunque, (…) in ordine all'ammissibilità del ricorso». Secondo la sentenza n. **22** «le Regioni Liguria e Basilicata appuntano, nella sostanza, le proprie censure sul solo primo periodo del comma 5-*quinquies*, per cui deve ritenersi che esso costituisca l'oggetto dell'impugnativa». La sentenza n. **129**, dopo aver rilevato che la «indicazione della normativa censurata non è precisa», ha osservato che tale imprecisione «non si riflette sulla corretta individuazione delle norme impugnate, e, quindi, non incide sull'ammissibilità dell'impugnazione, perché dette norme sono riportate con chiarezza nel ricorso, il cui testuale tenore non lascia dubbi al riguardo».

2.2. I termini per ricorrere

Il «termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge statale nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica (…) previsto dall'art. 127 Cost. per promuovere questione di legittimità costituzionale in via principale» é «applicabile anche per l'impugnazione delle leggi statali o regionali da parte delle Province autonome» (sentenza n. **202**).

Un'eccezione di inammissibilità per tardività della notificazione dell'impugnazione è stata rigettata dalla sentenza n. **85** che – in riferimento ad un ricorso consegnato all'agente postale lunedì 23 maggio 2011, cioè due giorni dopo la scadenza del termine di 60 giorni per la notifica (nella specie, sabato 21 maggio) – ha affermato l'applicabilità anche nel giudizio di costituzionalità dell'art. 155, quinto comma, cod. proc. civ., secondo il quale, se un termine processuale scade nella giornata di sabato, esso è prorogato al primo giorno seguente non festivo. Infatti, a norma dell'art. 22 della legge n. 87 del 1953, nei procedimenti davanti alla Corte «si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. I procedimenti giurisdizionali davanti al Consiglio di Stato sono disciplinati, ora, dal Codice del processo amministrativo» che «detta una regola identica» a quella processualcivilistica. Pertanto tale regola si applica anche ai giudizi costituzionali, «sia – ai sensi dell'art. 22 della legge n. 87 del 1953 – perché enunciata nella vigente disciplina dei procedimenti giurisdizionali innanzi al Consiglio di Stato, sia perché – essendo espressa dal codice di procedura civile e dal codice del processo amministrativo – costituisce ormai un principio generale dell'ordinamento processuale». La sentenza n. **161** ha giudicato tempestivo un ricorso statale notificato il giorno successivo alla data di scadenza, coincisa nella specie con una domenica, del termine previsto per l'impugnazione delle leggi regionali. Infatti, richiamando quanto già affermato nella sentenza n. 85, i Giudici hanno chiarito che l'art. 52, comma 3, del codice del processo amministrativo – secondo cui se il giorno di scadenza è festivo il termine fissato dalla legge o dal giudice per l'adempimento è prorogato di diritto al primo giorno seguente non festivo – si applica «ai giudizi davanti alla Corte».

Le sentenze nn. **139** e **148** hanno respinto altrettante eccezioni di inammissibilità dei ricorsi per tardività, basate sull'assunto che «le disposizioni impugnate, non modificate in sede di conversione (…), sarebbero state immediatamente lesive», con conseguente onere per le ricorrenti di

«impugnare, entro il termine decadenziale» di cui all'art. 127 Cost., «il decreto-legge e non la legge di conversione». Infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, la Regione che «ritenga lese le proprie competenze» costituzionali «da norme contenute in un decreto-legge "può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore" della relativa legge di conversione», perché «"soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione"» (in proposito si vedano anche le sentenze nn. **173** e **215**). Analoghe eccezioni sono state disattese dalle sentenze nn. **151** e **179** ove si è ulteriormente puntualizzato che «la Regione, qualora si ritenga lesa nelle proprie competenze costituzionali da un decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti dall'art. 127 Cost. (con il rischio, però, che l'iniziativa di investire la Corte resti vanificata dall'eventualità di una mancata conversione) oppure riservarsi di impugnare la sola legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa precariamente dettata con il decreto-legge. La conversione in legge, infatti, ha l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione». Le sentenze nn. **164** e **203** hanno confermato che la «efficacia immediata, propria del decreto-legge, e il conseguente carattere lesivo che esso può assumere, lo rendono impugnabile in via immediata da parte delle Regioni. È pur vero, però, che soltanto con la legge di conversione il detto provvedimento legislativo acquisisce stabilità (…). In tale contesto, (…) la Regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi» (sul punto si veda altresì la sentenza n. **299**).

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

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni o le Province autonome si determinano all'impugnazione. La consolidata giurisprudenza della Corte ritiene necessaria, infatti, una corrispondenza tra la deliberazione con cui l'ente ricorrente decide l'impugnazione ed il contenuto del ricorso.

Nei giudizi in via principale «deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena corrispondenza tra le disposizioni impugnate nel ricorso e le disposizioni individuate dalla delibera con cui la Giunta regionale (nell'ipotesi di iniziativa assunta da una Regione) ne ha autorizzato la proposizione sulla base della necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'ente si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione» (sentenza n. **149**). La «previa deliberazione della proposizione del ricorso introduttivo da parte dell'organo collegiale competente è esigenza non soltanto formale, ma sostanziale per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre» (sentenze nn. **142** e **202**).

Nella sentenza n. **54** la Corte ha così preliminarmente delimitato l'oggetto del giudizio: «sebbene la deliberazione del Consiglio dei ministri (…) faccia riferimento all'intera legge della Regione Molise n. 7 del 2011, la relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni, cui la deliberazione rinvia, si riferisce al solo art. 1, comma 3». La sentenza n. **108** ha rilevato che «il Consiglio dei ministri, cui compete tale prerogativa (…), non ha autorizzato l'impugnazione» di talune disposizioni regionali, sicché il giudizio «cade esclusivamente (…) sulle norme indicate nella relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, cui ha rinviato la delibera del Consiglio dei ministri». La sentenza n. **149** ha dichiarato inammissibile l'impugnazione, «proposta nel ricorso», di una specifica lettera del censurato disposto normativo, «in quanto non facente parte delle disposizioni indicate nella delibera dell'organo esecutivo regionale». La sentenza n. **198** ha giudicato inammissibili censure fondate sulla violazione di parametri che «non sono richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti»: in proposito, i Giudici hanno riaffermato la necessaria «corrispondenza tra il contenuto di tali delibere e l'oggetto del ricorso, al fine di salvaguardare la volontà politica dell'organo legittimato a proporlo», precisando che «tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta

delimitazione dei parametri del ricorso». La sentenza n. **226** ha osservato che quanto rilevato dal ricorrente «rappresenta (conformemente a quanto indicato nell'autorizzazione al ricorso deliberata dal Consiglio dei ministri) il presupposto interpretativo del prospettato contrasto della norma denunciata» con gli evocati parametri. Inoltre, la delibera del Consiglio dei ministri, «pur senza menzionare espressamente l'ultima parte del primo comma dell'art. 120 Cost., fa ad essa chiaro riferimento» e ciò «è sufficiente per ritenere autorizzata (…) l'espressa evocazione, nel ricorso, di detto parametro».

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

Particolarmente interessante è la sentenza n. **142** che – nell'esaminare un'eccezione erariale di inammissibilità del ricorso per tardivo deposito in giudizio della ratifica consiliare della deliberazione della Giunta provinciale di Trento di proposizione dell'impugnativa – ha compiuto un'approfondita disamina dell'istituto della ratifica alla luce dei principî, anche giurisprudenziali, che governano il processo in via principale. Premesso, in via di fatto, che la ratifica è pervenuta nella cancelleria della Corte «ben oltre» il termine «fissato per il deposito del ricorso», i Giudici hanno sottolineato che «non sussiste un principio generale "secondo il quale ogni organo di presidenza potrebbe, in caso di urgenza e salvo ratifica, adottare i provvedimenti spettanti al collegio"». La «tassativa esigenza di una preventiva deliberazione autorizzatoria da parte dell'organo collegiale competente a proporre il ricorso non ha tuttavia impedito (…) di riconoscere in via di principio che, in "circostanze straordinarie (da valutare caso per caso), il Presidente del Consiglio dei ministri – accertata l'oggettiva impossibilità di procedere alla convocazione del Consiglio dei ministri e l'esigenza di garantire la continuità e l'indefettibilità della funzione di governo – possa provvedere, sotto la propria responsabilità, alla proposizione dell'impugnativa avverso la legge regionale, salva, in ogni caso, la successiva ratifica consiliare" (…). Allorché ha accertato la sussistenza di una di tali "circostanze straordinarie", questa Corte ha ritenuto sufficiente, per la proposizione del ricorso da parte dello Stato, la volontà espressa in via d'urgenza dall'organo presidenziale privo della legittimazione processuale attiva (il Presidente del Consiglio dei ministri), con ciò derogando all'art. 31 della legge n. 87 del 1953», avendo cura di precisare che «l'organo consiliare competente (il Consiglio dei ministri) deve esprimere "con una formale deliberazione la detta volontà, in modo diretto o in modo indiretto […] almeno prima del deposito del ricorso"». Nel caso di specie, «l'interinale legittimazione processuale straordinaria non è frutto di una interpretazione giurisprudenziale», ma è positivamente disciplinata da norme dello statuto del Trentino-Alto Adige, che «espressamente subordinano l'efficacia dell'impugnazione di un atto legislativo statale, proposta in via d'urgenza dalla Giunta, alla ratifica da parte del Consiglio nella sua prima seduta successiva».

Tuttavia, il riconoscimento statutario del potere della Giunta di «proporre ricorso salvo ratifica non significa che questa sia irrilevante ai fini del giudizio (…) e neppure che possa intervenire in qualunque momento di esso, purché entro l'udienza di discussione». Deve, infatti, ritenersi che «l'eccezionale e temporanea legittimazione processuale» della Giunta «vada necessariamente consolidata e resa definitiva, in quanto prevista solo a titolo provvisorio, mediante ratifica entro un termine predeterminato. Nel processo costituzionale, in mancanza di una normativa specifica, tale termine va individuato in base alla disciplina ed ai relativi principî che attualmente regolano i giudizi davanti a questa Corte. In particolare, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà del Consiglio provinciale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi, al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria della Corte; e cioè entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione». Il deposito del ricorso notificato costituisce «un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il *thema decidendum* (…), instaura il rapporto processuale con questa Corte e segna l'inizio del termine ordinatorio di novanta

giorni per la fissazione dell'udienza di discussione». Inoltre, «dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso decorre il termine perentorio entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio (…). Questa non casuale scansione di termini processuali mostra in modo evidente che il processo costituzionale − in coerenza con la sua essenziale funzione di assicurare un preordinato e razionale sistema di giustizia legale, nel rispetto del principio del contraddittorio − è diretto a garantire alla parte resistente la possibilità di manifestare la propria volontà di opporsi al ricorso (costituendosi in giudizio) dopo che l'atto di impugnazione deliberato dall'organo solo provvisoriamente competente si sia definitivamente consolidato con la ratifica e dopo che questa sia stata prodotta in giudizio entro il termine perentorio fissato al ricorrente per il deposito in cancelleria del ricorso. Diversamente, si imporrebbe irragionevolmente alla parte resistente di costituirsi in giudizio quando ancora non è stata perfezionata e definitivamente accertata la volontà del ricorrente di proporre il ricorso. Ne segue che l'atto di ratifica dell'impugnazione della legge statale deve essere depositato nel termine del deposito del ricorso stesso» (in termini analoghi si è espressa anche la sentenza n. **202**). Dunque, la legittimazione della Giunta «non è né incondizionata né a titolo definitivo, ma sorge solo in situazioni d'urgenza ed ha efficacia interinale e provvisoria, necessitando di un consolidamento mediante ratifica da parte del Consiglio (…). L'instabilità e l'interinalità degli effetti di tale legittimazione sono analoghe, sotto tale aspetto, a quelle della legittimazione sostitutiva attribuita *extra ordinem* dalla giurisprudenza di questa Corte al Presidente del Consiglio dei ministri per i ricorsi proposti in luogo del Consiglio (…). Poiché non ha alcun rilievo la diversità della fonte immediata delle suddette legittimazioni surrogatorie (statutaria nel caso della Giunta provinciale; giurisprudenziale nel caso del Presidente del Consiglio dei ministri), occorre concludere che anche l'atto di ratifica del Consiglio provinciale deve intervenire ed essere prodotto in giudizio, al più tardi, al momento del deposito del ricorso davanti alla Corte o, comunque, entro il termine per la costituzione in giudizio». Peraltro, la sostanziale fondatezza dell'eccezione erariale non ha comportato, nel caso di specie, l'inammissibilità del ricorso, «in considerazione dell'affidamento ingenerato dalla prassi di questa Corte circa la non perentorietà del termine di deposito della ratifica consiliare». Infatti, numerose pronunce non hanno «rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto questo profilo»; pertanto, siffatta prassi «ha determinato, anche per l'obiettiva incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito».

Il medesimo profilo della tardività del deposito in giudizio della ratifica consiliare delle delibere di impugnazione adottate in via d'urgenza dalla Giunta provinciale è stato esaminato nelle sentenze nn. **178**, **183**, **202**, **203** che hanno ritenuto l'ammissibilità dei ricorsi proposti dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base di argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle sviluppate dalla sentenza n. 142.

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

In particolare, **57** decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **22**, **64**, **71**, **80**, **121**, **135**, **139**, **142**, **143**, **144**, **147**, **148**, **149**, **151**, **163**, **164**, **173**, **176**, **178**, **179**, **183**, **184**, **187**, **188**, **193**, **198**, **199**, **200**, **202**, **203**, **215**, **221**, **234**, **241**, **244**, **246**, **265**, **271**, **275**, **284**, **287**, **293**, **294**, **297**, **298**, **299**, **300**, **311**; ordinanze nn. **3**, **4**, **9**, **41**, **136**, **195**, **206**, **227**, **267**); **78** pronunce hanno riguardato statuti (sentenza n. **63**) o leggi regionali (sentenze nn. **14**, **16**, **18**, **20**, **30**, **32**, **33**, **34**, **35**, **50**, **51**, **52**, **53**, **54**, **62**, **66**, **70**, **79**, **85**, **86**, **90**, **91**, **99**, **100**, **105**, **108**, **115**, **116**, **129**, **131**, **133**, **158**, **159**, **160**, **161**, **171**, **191**, **192**, **201**, **211**, **212**, **213**, **214**, **217**, **219**, **226**, **231**, **243**, **245**, **256**, **259**, **260**, **262**, **274**, **288**, **289**, **290**, **291**, **292**, **309**, **310**; ordinanze nn. **29**, **55**, **83**, **89**, **98**, **122**, **123**, **128**, **152**, **197**, **210**, **247**, **266**, **282**, **283**, **302**); **5** decisioni hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. **2**, **74**, **114**, **189**, **278**); **10** pronunce hanno interessato delibere legislative siciliane

(ordinanze nn. **11**, **12**, **27**, **28**, **137**, **145**, **157**, **228**, **305**, **308**).

Può avvenire che, nelle more del giudizio in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni: in tal caso si pone il problema dell'ammissibilità o meno del trasferimento della questione sulla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. A parte i profili concernenti la permanenza o meno dell'interesse alla pronuncia (v. *infra*, par. 5), giova ricordare che nelle sentenze nn. **30**, **70**, **79**, **114**, **147**, **148**, **159**, **161**, **173**, **179**, **193**, **199**, **214**, **259** si è escluso che l'intervenuta abrogazione o modifica di alcune delle norme originariamente impugnate avesse un'influenza sulle questioni sottoposte alla Corte.

La sentenza n. **30** ha osservato che, «sebbene la norma ora in discussione sia stata oggetto di modificazione, (…), tenuto conto della assoluta marginalità della modificazione stessa (…) e della sua indifferenza rispetto ai motivi di censura dedotti dal ricorrente, la questione può senza dubbio essere trasferita sul testo attualmente vigente». La medesima pronuncia ha altresì ritenuto che, poiché «successivamente alla presentazione del ricorso introduttivo alcune delle disposizioni censurate sono state oggetto di modificazioni», occorre valutare «prioritariamente (…) la incidenza di queste ultime sul presente giudizio»: nella specie, siccome «le modifiche introdotte, aventi esclusivamente una funzione esplicativa od attuativa dei precedenti contenuti legislativi, non modificano sostanzialmente i medesimi né soddisfano le pretese impugnatorie di parte ricorrente, la questione può essere ulteriormente trattata con riferimento all'attuale formulazione della normativa». La sentenza n. **70** ha sottolineato che lo *ius superveniens*, «in quanto presenta gli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato», deve, «in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione», essere «assoggettato a scrutinio». La sentenza n. **79** ha precisato che la legge regionale, sopravvenuta in pendenza di giudizio, «specificando e riproponendo» la soluzione posta dall'originaria formula normativa censurata, «viene ad integrare un'ipotesi di *ius superveniens*, sostanzialmente confermativo della norma impugnata e – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – subisce analogo scrutinio negativo». La sentenza n. **114** ha *in limine* «rilevato che, nonostante la disposizione impugnata sia stata modificata (…), il contenuto normativo risultante appare sostanzialmente immodificato»: pertanto, la «sostanziale identità precettiva della disposizione, nel testo da ultimo modificato (…) fa sì che la questione di legittimità costituzionale – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – deve essere trasferita sulla norma nel testo risultante dalla modifica». In relazione ad altra questione la medesima pronuncia ha evidenziato che, dal «raffronto fra le disposizioni risulta evidente che l'ultima modifica, dato il suo carattere sostanzialmente marginale, non incide in modo significativo sul contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, e certamente non ha contenuto satisfattivo, per cui la questione va trasferita sulla nuova norma, in applicazione del succitato principio di effettività della tutela costituzionale» (in termini analoghi si veda anche la sentenza n. **179**). Secondo la sentenza n. **147** la sopravvenuta innovazione legislativa «non è in alcun modo satisfattiva delle pretese avanzate dalle Regioni ricorrenti, in quanto lascia praticamente inalterati i termini della lamentata lesione delle competenze»; pertanto, «si procederà allo scrutinio dell'art. 19, comma 5, nel testo risultante dalla modifica suindicata, benché la nuova disposizione non sia stata oggetto di ulteriore ricorso». La sentenza n. **148** – dopo aver rilevato che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'impugnata norma statale è stata «ulteriormente» modificata «da numerosi interventi legislativi» – ha ritenuto che il confronto tra il testo «oggetto delle impugnative regionali, e quello oggi vigente, anche alla luce delle specifiche ragioni di censura addotte dalle ricorrenti, consente di escludere che le numerose modifiche intervenute abbiano alterato la sostanza normativa del comma censurato», con la conseguenza che le questioni «devono intendersi trasferite sul testo (…), come risultante a seguito degli interventi legislativi successivi alle odierne impugnative». La medesima decisione ha trasferito talune questioni sul «testo oggi vigente» di altra disposizione rispetto alla quale si è osservato che le sopravvenute modifiche «non hanno inciso sulla sostanza normativa del comma impugnato». La sentenza n. **159** ha sostenuto che «la descritta modifica, non incidendo sostanzialmente sui termini della presente questione (…), non abbia, su di essa, altro effetto che non sia il trasferimento della questione sul testuale dato normativo che, in conseguenza della sopravvenuta modifica, è attualmente vigente». A giudizio della sentenza n. **161** l'«articolato *ius superveniens* non ha comportato (…) rilevanti modifiche ai termini delle

questioni sollevate dal Presidente del Consiglio». La sentenza n. **173** ha ritenuto che la sopravvenuta modifica legislativa «non tocca gli aspetti della norma oggetto di doglianza». La sentenza n. **193** ha osservato che la «mancata alterazione della sostanza normativa censurata fa sì che le questioni prospettate sul testo (…) vigente al momento dell'impugnazione, si trasferiscano sul testo oggi in vigore». Secondo la sentenza n. **199** le modifiche sopravvenute «confermano il contenuto prescrittivo delle disposizioni oggetto delle censure», sicché le questioni – «devono essere estese alla nuova formulazione» della norma impugnata. La sentenza n. **214** ha precisato che la questione «va (…) trasferita sul testo introdotto» dalla sopravvenuta legislazione regionale, «che ha integralmente sostituito la norma originaria, in senso non satisfattivo rispetto alle doglianze del ricorrente». Nella sentenza n. **259** si è osservato che la modifica normativa «non incide sui termini della presente questione come risultano dal ricorso», in quanto «non tocca la sostanza precettiva della norma oggetto delle censure».

Per contro, la sentenza n. **300** ha osservato, a fronte di un complesso *ius superveniens* incidente sulla censurata disciplina statale, che non è «ipotizzabile il trasferimento della questione di costituzionalità sulle norme vigenti, attesa la natura sostanziale del mutamento normativo intervenuto», e che la norma modificativa «risulta soggetta, per potere essere sottoposta allo scrutinio di questa Corte, ad onere di ulteriore impugnazione da parte della Regione ricorrente». Inoltre, «il supposto trasferimento della questione di costituzionalità, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione».

Di particolare interesse è l'ordinanza n. **227** che ha disposto il rinvio a nuovo ruolo di numerosi ricorsi regionali, poiché, nelle more del processo costituzionale, è intervenuto un d.l. incidente «su buona parte delle disposizioni censurate». I Giudici, «avuto riguardo alle notevoli modifiche normative introdotte e alla circostanza che le questioni non sono state ancora decise», hanno ritenuto «opportuno rimettere sul ruolo i giudizi (…) allo scopo di consentire ai difensori di dedurre in ordine alle modifiche stesse e all'incidenza che esse possono avere sulle questioni oggetto delle impugnazioni proposte».

La declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, intervenuta in epoca successiva alla proposizione del ricorso, determina il venir meno dell'oggetto della questione, con conseguente esito di (manifesta) inammissibilità (sentenze nn. **202**, **256**, **294**; ordinanza n. **206**).

La sentenza n. **241** ha giudicato inammissibile una questione per la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale di altra disposizione statale costituente «l'indefettibile presupposto per l'applicazione» della norma denunciata.

Infine, non costituisce impedimento all'esame di merito della questione la circostanza che la censurata disposizione sia identica ad una norma previgente che non abbia costituito oggetto di specifica impugnativa. Infatti, l'«esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina», in quanto «nessuna forma di acquiescenza riguardo ad altre successive norme (…) è dato riscontrare nel nostro ordinamento nella mancata impugnazione di una disposizione di legge pur avente il medesimo contenuto dell'altra sopravvenuta» (sentenza n. **219**).

4. Il parametro di costituzionalità

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

Vengono qui in evidenza, innanzitutto, i casi in cui le questioni di legittimità costituzionale sono state prospettate in riferimento (anche) agli statuti delle Regioni ad autonomia speciale o delle Province autonome, per asserita lesione delle rispettive competenze fissate nelle suddette fonti o

nelle relative disposizioni di attuazione (sentenze nn. **64**, **71**, **135**, **139**, **142**, **143**, **147**, **148**, **151**, **164**, **173**, **178**, **179**, **183**, **184**, **187**, **193**, **198**, **199**, **200**, **202**, **203**, **215**, **234**, **241**, **246**, **265**, **275**, **299**, **300**, **311**; ordinanze nn. **3**, **4**, **9**, **41**, **136**, **195**, **267**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **2**, **16**, **18**, **30**, **74**, **99**, **114**, **115**, **189**, **212**, **278**, **290**; ordinanze nn. **11**, **137**, **228**, **266**).

La violazione del principio di leale collaborazione è stata dedotta nei giudizi definiti con le sentenze nn. **22**, **80**, **121**, **129**, **139**, **142**, **143**, **147**, **148**, **149**, **163**, **164**, **178**, **179**, **183**, **184**, **187**, **193**, **198**, **200**, **202**, **203**, **221**, **234**, **241**, **246**, **265**, **287**, **293**, **297**, **298**, **299**, **311**.

Inoltre, è stata frequentemente denunciata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (sentenze nn. **16**, **18**, **20**, **30**, **50**, **62**, **85**, **86**, **105**, **114**, **158**, **159**, **160**, **191**, **199**, **217**, **219**, **244**, **278**, **291**, **299**; ordinanze nn. **89**, **128**, **137**, **197**, **210**, **228**, **247**). Al riguardo, la sentenza n. **219** ha sottolineato come assuma «carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, l'esame della violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative, rispetto alle censure che denunciano la violazione degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario». Sui rapporti tra l'ordinamento interno e le fonti sovranazionali si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV.

Un analogo «carattere di priorità logica» rispetto alle altre censure riveste quella relativa all'art. 136 Cost., perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito» da tale precetto costituzionale (sentenza n. **245**). Nell'occasione la Corte ha rammentato che «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a "perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti"». Inoltre, si é ribadito che sull'art. 136 Cost. «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali», ciò comportando «per il legislatore, statale e regionale, l'obbligo "di accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima, anziché prolungarne la vita"».

Con riferimento al fenomeno della modificazione dei parametri, quale risultato del procedimento di revisione costituzionale, la sentenza n. **214** ha precisato che «lo scrutinio della Corte deve basarsi sul testo vigente dell'art. 81 Cost., poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014».

Infine, si segnalano, per la ricchezza di argomentazioni relative al regime dei decreti-legge e dei decreti legislativi ed all'àmbito del relativo controllo di costituzionalità, le sentenze nn. **22** e **80**.

5. L'interesse a ricorrere

Numerose decisioni hanno investito la tematica dell'interesse a ricorrere: in proposito, possono distinguersi vari ambiti, relativi *(a)* ai parametri invocabili, *(b)* alla configurabilità stessa di un interesse alla decisione, *(c)* alle vicende incidenti sul persistere dell'interesse.

a) La configurazione del giudizio in via principale si presenta in forme parzialmente diverse a seconda che a ricorrere sia lo Stato ovvero una Regione o una Provincia autonoma.

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

Numerosi sono stati, dunque, i casi in cui la Corte è stata chiamata a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte seconda della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (sentenze nn. **30**, **32**, **33**, **50**, **51**, **53**, **62**, **70**, **85**, **90**, **99**, **115**, **129**, **131**, **158**, **159**, **160**, **161**, **212**, **213**, **214**, **217**, **226**, **231**, **289**, **290**, **309**; ordinanze nn. **83**, **89**, **137**, **145**, **228**, **266**), o addirittura esclusivamente della lesione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze

(sentenze nn. **192** e **245**; ordinanze nn. **12**, **305**, **308**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. Infatti, per «giurisprudenza costante», sono «ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'àmbito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione» (sentenza n. **22**; in termini sostanzialmente analoghi si sono espresse anche le sentenze nn. **178**, **187**, **198**, **200**, **298**). Le sentenze nn. **151** e **300** hanno confermato che «le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in base a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze e possono evocare altri parametri soltanto ove la violazione di questi comporti» una compromissione o lesione «delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite». Similmente le sentenze nn. **199** e **311** hanno chiarito che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorquando la violazione denunciata sia "potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni" (…) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una "possibile ridondanza" della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione».

Con particolare riferimento all'art. 77 Cost., la sentenza n. **22** ha precisato che «le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, "ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali"». Nel caso di specie, la Regione «motiva la ridondanza della suddetta censura sulle proprie attribuzioni costituzionali, facendo leva sul fatto che le norme impugnate incidono su un àmbito materiale di competenza legislativa concorrente (…). Attraverso il ricorso al decreto-legge, lo Stato avrebbe vincolato le Regioni utilizzando uno strumento improprio, ammesso dalla Costituzione per esigenze del tutto diverse; inoltre, l'approvazione di una nuova disciplina "a regime", attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo». A giudizio della Corte, «la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni», sicché ricorrono «le condizioni per prendere in esame la questione relativa alla pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.».

La sentenza n. **80** ha riaffermato la «"pregiudizialità logico-giuridica" delle censure riferite all'art. 76 Cost., "giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma"» impugnata. Nella medesima pronuncia, la Corte – «chiamata a valutare la ridondanza, sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, delle questioni (…) proposte per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., ed aventi ad oggetto un intero *corpus* normativo (il cosiddetto codice del turismo), che sicuramente incide, in misura prevalente», su ambiti materiali di competenza esclusiva regionale – ha evidenziato come tale valutazione «debba essere effettuata in relazione alle specifiche norme (…) impugnate dalle odierne ricorrenti, e non rispetto all'intero *corpus* normativo (…). Pertanto, l'ammissibilità delle questioni poste in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere valutata individuando preliminarmente gli ambiti materiali su cui incidono le singole norme impugnate», «nei limiti della loro ridondanza sul riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost. e sull'allocazione delle funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, di cui all'art. 118, primo comma, Cost. – allo scopo di verificare se ciascuna di esse possa essere catalogata tra le norme statali da riassettare ed armonizzare, o se invece si tratti di una nuova disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni su oggetti particolari, non compresa nella delega». Nella sentenza n. **178** si é specificato come le doglianze riferite all'art. 76 Cost. richiedano, «"per essere ammissibili, che la lamentata violazione dei princìpî e dei criteri direttivi enunciati dalla legge delega, da parte del legislatore delegato, sia suscettibile di comprimere

le attribuzioni regionali"». In applicazione di tali principî, i Giudici hanno così rigettato un'eccezione erariale di inammissibilità: le ricorrenti «hanno dedotto che le disposizioni denunciate violano il limite imposto al Governo» dalla legge di delegazione; hanno poi «sufficientemente motivato in ordine ai profili di una "possibile ridondanza" sulle loro attribuzioni della censura da esse prospettata (…). Infine, hanno assolto l'onere di operare la "necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione"»; con tale prospettazione, «le ricorrenti affermano, in particolare, che (…) dal mancato coinvolgimento nella formazione delle norme attuative della legge di delega è derivata l'immediata e diretta applicazione di norme unilateralmente fissate dallo Stato in materie, specificate nei ricorsi, che rientrano, invece, nelle loro competenze statutarie».

La sentenza n. **199** ha preliminarmente ritenuto che le «condizioni di ammissibilità delle censure» costruite sulla denunciata violazione di parametri extracompetenziali «sono soddisfatte». Infatti, le ricorrenti «hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della "possibile ridondanza" sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione dell'art. 75 Cost.» (in termini analoghi si è espressa anche la sentenza n. **311**).

Il tema della legittimazione a ricorrere delle Regioni è stato affrontato altresì dalla sentenza n. **176** che ha ritenuto l'ammissibilità di impugnative regionali proposte in riferimento all'art. 119 Cost. Dal complessivo quadro normativo risultante dagli artt. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948, 32 della legge n. 87 del 1953 e 127, secondo comma, Cost. si ricava come la suddetta legittimazione «sia strettamente ancorata alla finalità di salvaguardia della suddivisione competenziale delineata dalla Costituzione. Nel caso in esame, la sfera di competenza invasa non è precisata con riferimento al riparto operato dall'art. 117 Cost., ma viene lamentata la compressione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., la quale ridonderebbe sull'esercizio delle competenze regionali. Da ciò consegue che in tale contesto debba essere anche verificata la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso». Secondo i Giudici «le Regioni ricorrenti, pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., lamentano il concreto pregiudizio della compressione delle risorse destinate all'esercizio delle proprie funzioni e la sua non conformità ai precetti dell'art. 119 Cost.», sicché «le questioni sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. devono ritenersi ammissibili, in quanto collegano la lesione competenziale al parametro» invocato.

Un esito di inammissibilità, per riscontrato difetto di ridondanza o per insufficiente motivazione sul punto, è stato talvolta riservato a questioni sollevate dalle Regioni in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite (sentenze nn. **80**, **151**, **173**, **187**, **198**, **200**, **215**, **298**, **299**, **300**, **311**).

La sentenza n. **151** ha sottolineato che «la violazione dei principî di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (…) non modifica la distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni». Secondo la sentenza n. **173** la censura di violazione del principio di ragionevolezza e dell'art. 36 Cost. si risolve «nella evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni», né sussiste «il preteso collegamento con l'autonomia finanziaria ed organizzativa delle Regioni». La sentenza n. **187** ha imputato alla ricorrente di avere addotto «una motivazione generica circa il modo in cui la asserita violazione dei parametri invocati si rifletterebbe» sul «riparto di competenze tra Stato e Regioni». A giudizio delle sentenze nn. **198** e **200** le ricorrenti non hanno spiegato «in che modo l'asserita violazione degli artt. 70 e 77 Cost. determini una compressione delle competenze» regionali. Secondo la sentenza n. **298** «le censure dedotte dalla Regione Veneto in rapporto ai parametri (…) estranei al Titolo V (…) sono semplicemente volte ad evidenziare la particolare gravità degli effetti che l'asserita violazione dei parametri stessi provocherebbe nel territorio veneto, senza collegare ad essa, in termini argomentati, una specifica lesione delle potestà costituzionalmente spettanti alla ricorrente». La sentenza n. **299** ha evidenziato come la ricorrente si sia limitata «elusivamente a rivendicare la sua legittimazione a

far valere un parametro diverso da quelli relativi al riparto della competenza legislativa senza argomentare circa le ragioni della lamentata violazione» del detto parametro. La sentenza n. **300** ha sostenuto che «la violazione del principio di ragionevolezza non incide sulla distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni». A giudizio della sentenza n. **311** la denunciata violazione di taluni parametri estranei al Titolo V «non rileva sul piano della distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni» e le ricorrenti non hanno indicato «in quale modo l'asserita lesione di dette disposizioni ridonderebbe sulle attribuzioni regionali».

In termini più generali si è affermato che «il rimedio di cui all'art. 127 Cost.» è offerto alle Regioni per reagire ad «una pretesa menomazione nella sfera delle proprie attribuzioni legislative costituzionalmente garantite»: così l'ordinanza n. **195**, che ha sanzionato con la manifesta inammissibilità una censura regionale relativa ad «un profilo esclusivamente dominicale» e configurante «una tipica *vindicatio rei*, suscettibile di eventuale tutela nelle competenti sedi giurisdizionali comuni».

Infine, ancora in tema di legittimazione attiva al ricorso, la sentenza n. **311** ha ribadito che «"le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale", perché "la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali"».

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione.

La sentenza n. **198** ha giudicato inammissibile, «per difetto di interesse», una «censura relativa alla violazione dell'art. 114 Cost.» perché «nessuna Regione ha attualmente un numero di consiglieri inferiore» a quello previsto dalla censurata disposizione.

Peraltro, sono state rigettate talune eccezioni di inammissibilità delle questioni per difetto di interesse attuale all'impugnazione (sentenze nn. **64**, **187**, **275**).

Secondo la sentenza n. **64** l'Avvocatura dello Stato «adduce un argomento di merito (…) al fine di sostenere l'inammissibilità, in rito, delle questioni». Invero, «la valutazione delle questioni in punto di ammissibilità attiene alla prospettazione della ricorrente e deve essere tenuta distinta da quella in punto di fondatezza». Perciò «l'eventuale inapplicabilità alla Regione delle norme denunciate comporterebbe l'infondatezza delle prospettate questioni e non la loro inammissibilità». La sentenza n. **187** ha escluso che con la sottoscrizione del «Patto per la salute 2010-2012 le ricorrenti abbiano espresso un assenso preventivo alla reintroduzione dello specifico *ticket* previsto» dalla censurata disposizione statale. La sentenza n. **275** ha chiarito che «la Provincia autonoma contesta l'applicabilità nel proprio territorio dell'intera disciplina statale autorizzatoria», sicché «oggetto di censura non è il carattere facoltizzante delle norme in esame ma la loro applicabilità anche alle Province autonome». La medesima pronuncia ha altresì disatteso un'ulteriore eccezione erariale di inammissibilità, richiamando, tra l'altro, il «documentato dissenso espresso dalla Provincia autonoma di Trento, in sede di Conferenza unificata, sulla formulazione» delle linee guida richiamate dalle censurate disposizioni.

La sentenza n. **241** ha disatteso un'eccezione di inammissibilità di taluni ricorsi regionali «per la mancanza di prova di un "*vulnus*" diretto e concreto alla finanza regionale», rilevando che «la prospettazione delle ricorrenti» è idonea a «giustificare l'interesse processuale al ricorso».

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

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata, in data successiva al ricorso e in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente, conduce alla dichiarazione di cessazione della materia

del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze nn. **32**, **50**, **62**, **74**, **86**, **114**, **148**, **158**, **193**, **200**, **217**, **226**, **241**, **243**, **297**, **300**, **309**, **311**), nel caso contrario dovendosi constatare la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **33**, **52**, **160**, **241**, **245**). Al riguardo, la sentenza n. **192** ha rammentato la «costante giurisprudenza» secondo cui «dalla eventuale satisfattività della modifica e dalla concomitante mancata applicazione della norma sostituita durante il periodo della sua vigenza può derivare la cessata materia del contendere».

La sentenza n. **32** ha rilevato che l'«abrogazione parziale della (…) disposizione regionale, sopravvenuta nel corso del giudizio, è (…) pienamente satisfattiva delle pretese del ricorrente (…). Tant'è che la stessa difesa dello Stato ha riconosciuto il venir meno delle ragioni dell'impugnazione»; inoltre, nella specie, non constava che «la norma regionale in oggetto abbia potuto trovare applicazione *medio tempore* nella versione originaria». Secondo la sentenza n. **62** l'abrogazione della disposizione impugnata «è idonea a superare le censure prospettate dal ricorrente ed è intervenuta quando la norma abrogata non aveva ancora avuto applicazione». La sentenza n. **74** ha sottolineato che «la legislazione provinciale si è adeguata alla normativa statale (…). (…) la disposizione impugnata non ha mai ricevuto applicazione in contrasto con la normativa statale; circostanza questa non contestata dal Presidente del Consiglio dei ministri ricorrente. La disposizione impugnata non ha, quindi, prodotto alcuna violazione dell'ordine costituzionale, neppure nel breve lasso temporale che ha preceduto l'esplicito adeguamento alla normativa statale». Nella sentenza n. **86** si è evidenziato che «pochi giorni dopo la notificazione del ricorso (…) il legislatore regionale ha provveduto a sostituire integralmente il censurato art. 2»; avendo la Regione «escluso ogni ipotesi di applicazione *medio tempore* della disciplina oggetto dell'impugnazione», la difesa dello Stato «ha dichiarato di non opporsi alla declaratoria di cessazione della materia del contendere». La sentenza n. **114** – sostenendo che l'impugnata disposizione, a seguito della «sopravvenuta modifica», appare «pienamente satisfattiva delle ragioni dedotte dal ricorrente» – ha dichiarato cessata la materia del contendere in considerazione della «espressa dichiarazione di mancata applicazione della norma formulata dalla difesa della Provincia, nonché del breve lasso di tempo fra i due interventi normativi». La sentenza n. **148** ha sostenuto che l'«abrogazione della disposizione in questione, unitamente alla sua mancata applicazione nel periodo di vigenza, determina la cessazione della materia del contendere». Secondo la sentenza n. **158** «quanto affermato dalla difesa regionale in udienza» – relativamente alla circostanza che talune delle impugnate disposizioni, «oggetto di abrogazione o sostituzione, non hanno ricevuto *medio tempore* applicazione» – «risulta plausibile in considerazione sia della struttura delle predette norme (…), sia del periodo relativamente breve di vigenza». La sentenza n. **200** ha rilevato che la norma impugnata è stata abrogata «prima che scadesse il termine di adeguamento al principio imposto alle Regioni (…) e prima che la disposizione medesima potesse esplicare effetti», sicché essa «non ha potuto ricevere alcuna applicazione durante il periodo in cui è rimasta in vigore».

La sentenza n. **33** ha sottolineato che, seppure la norma impugnata «sia rimasta in vigore solamente dal 4 febbraio 2011 al 16 settembre 2011, non si può escludere che essa abbia avuto attuazione durante il periodo della sua vigenza e pertanto non sussistono le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere». Secondo la sentenza n. **52**, «in assenza di elementi tali da far ritenere che le disposizioni censurate – rimaste in vigore per oltre sei mesi nella loro formulazione originaria – non abbiano trovato attuazione *medio tempore*, non può dichiararsi cessata la materia del contendere, dovendosi così procedere allo scrutinio nel merito delle censure». La sentenza n. **160** ha osservato che la sopravvenuta abrogazione dell'impugnata normativa regionale «non è idonea a definire la attuale questione» in quanto «la legge censurata, nei circa due mesi di sua vigenza ha trovato applicazione e ciò (…) è elemento idoneo a far perdurare (…) l'interesse alla sua impugnazione». La sentenza n. **241** ha escluso che l'abrogazione della censurata disposizione potesse comportare la cessazione della materia del contendere, poiché «non risulta provato in giudizio che la norma abrogata non abbia mai avuto applicazione». La sentenza n. **245** – pur ammettendo che lo *ius superveniens* potrebbe consentire di «dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato *medio tempore* applicazione» – ha ritenuto, tuttavia, che la disposizione censurata «ha introdotto una misura di efficacia immediata,

rimasta in vigore fino alla sua abrogazione», sicché «l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata non consente (…) di dichiarare cessata la materia del contendere».

La sentenza n. **85** ha giudicato irrilevante il fatto che «il periodo di durata del divieto (…) stabilito dalla norma impugnata (…) sia ormai esaurito, perché tale circostanza non esclude che la norma abbia avuto comunque applicazione».

Ai fini della cessazione della materia del contendere, la circostanza della mancata applicazione della norma impugnata può rilevare anche indipendentemente da eventuali vicende modificative o abrogative che la riguardino. Nella sentenza n. **20** si è osservato che è «incontroverso che l'Osservatorio (…) non sia ancora entrato in attività, con l'effetto che la norma impugnata non ha potuto trovare applicazione, né potrà averne in futuro, giacché essa ha un'efficacia limitata alla stagione venatoria ormai conclusa», sicché «non residua alcun interesse all'esame della censura».

La sentenza n. **151** ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine ad una questione avente ad oggetto una disposizione che, «per il congiunto effetto» di taluni «atti sopravvenuti», «non può trovare diretta applicazione nei confronti della Regione autonoma Valle d'Aosta (…) e non può, perciò, violare, *in parte qua*, l'autonomia legislativa e finanziaria della Regione» (in termini analoghi si sono espresse anche le sentenze nn. **173** e **215**). Lo stesso esito é toccato alle questioni decise con l'ordinanza n. **197**, ove si è affermato che sono «in definitiva venute meno le ragioni della controversia per concorde riconoscimento delle parti».

L'interesse a coltivare una censura può venir meno anche per la contestuale (sentenza n. **20**) o pregressa (sentenza n. **33**) declaratoria di illegittimità costituzionale di altra disposizione asseritamente legata a quella impugnata.

La sentenza n. **32** ha sanzionato con l'inammissibilità di talune questioni il sopravvenuto difetto d'interesse del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, precisando che «la lesività di una disposizione che ha assunto nelle more del giudizio un nuovo e diverso contenuto avrebbe potuto essere denunciata dal Governo solo adempiendo all'onere di tempestiva impugnazione».

Talvolta, eccezioni di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorrente sono state disattese dalla Corte (sentenze nn. **20**, **71**, **198**).

La sentenza n. **20** ha puntualizzato che «la cessazione della materia del contendere nei ricorsi in via principale può conseguire alla mancata produzione di effetti delle disposizioni impugnate, e non certo al caso opposto, in cui esse hanno invece trovato applicazione, consolidando in tal modo la lesione denunciata». La sentenza n. **71** ha confermato che, «nel giudizio di legittimità costituzionale, non trova applicazione l'istituto dell'inammissibilità della questione per acquiescenza o per il carattere confermativo del provvedimento impugnato (…). L'omessa impugnazione di una disposizione di legge avente il medesimo contenuto di altra disposizione sopravvenuta, dunque, non preclude l'autonoma impugnazione di quest'ultima». La sentenza n. **198** ha ritenuto che la sopravvenuta modifica dell'impugnata disposizione statale «non ha carattere satisfattivo e non determina la cessazione della materia del contendere».

La sentenza n. **292** ha chiarito che «la dedotta sospensione amministrativa da parte del Commissario *ad acta* dei provvedimenti amministrativi di attuazione delle disposizioni impugnate non determina la cessazione della materia del contendere riguardo a tali disposizioni (…), la cui validità non è, né potrebbe essere, incisa dal decreto commissariale»: infatti, ove «la sospensione venisse revocata, le disposizioni censurate potrebbero trovare applicazione, mentre nel frattempo sarebbero decorsi i termini, ai sensi dell'art. 127 Cost., per far valere la loro illegittimità».

In altri casi la Corte ha autonomamente escluso l'incidenza delle sopravvenienze normative sulle questioni sottoposte al suo esame (sentenze nn. **50**, **131**, **135**, **139**, **142**, **183**, **192**, **297**, **311**). La sentenza n. **131** ha osservato che «lo *ius superveniens* non consente di dichiarare cessata la materia del contendere, perché la modifica (…) non ha carattere satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente». Secondo la sentenza n. **139** lo *ius superveniens* «non è intervenuto sulle parti oggetto di impugnativa e non ha, quindi, carattere satisfattivo». La sentenza n. **183** ha ritenuto che «lo *ius*

superveniens non ha carattere satisfattivo delle pretese avanzate dalla ricorrente, sicché va escluso che esso determini cessazione della materia del contendere». La sentenza n. **192** ha «rilevato come l'intervenuta abrogazione non consenta la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, poiché dalla Regione Abruzzo non è pervenuto alcun elemento probatorio in ordine alla mancata applicazione» *medio tempore* della norma censurata; inoltre, con riferimento ad altra questione, la stessa pronuncia ha evidenziato che, per quanto espressamente «richieste dal relatore, (…) le parti non sono state in grado di precisare se la norma impugnata abbia avuto applicazione nel lasso temporale intercorrente dalla sua emanazione fino all'entrata in vigore della successiva legge regionale», con conseguente impossibilità di dichiarare «cessata la materia del contendere, pur essendo stata abrogata la norma oggetto di contestazione»; infine, con riguardo ad un'ulteriore questione, i Giudici hanno sostenuto che, ferma restando «l'insufficienza di elementi probatori in grado di garantire che le norme impugnate non abbiano prodotto e non siano in grado di produrre effetti finanziari pregiudizievoli (…), una eventuale dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere deve altresì ritenersi preclusa dalla intrinseca pericolosità dei meccanismi normativi istituiti dalle norme stesse». Secondo la sentenza n. **311** le sopravvenute innovazioni «non alterano il contenuto sostanziale della disciplina (…) oggetto di specifica censura», sicché le questioni «possono essere agevolmente trasferite sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione, senza che la materia del contendere possa ritenersi al riguardo cessata, perché le innovazioni introdotte sono inidonee a risolvere i punti di interesse».

Il difetto sopravvenuto di interesse può essere reso manifesto attraverso la formale rinuncia (anche parziale) al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio (sentenze nn. **74**, **139**, **256**, **262**, **278**; ordinanze nn. **3**, **4**, **9**, **41**, **55**, **89**, **128**, **136**, **152**, **197**, **210**, **247**, **266**).

Nell'ordinanza n. **55** la Corte ha sottolineato che, considerati «nel loro insieme, i due atti governativi» di rinuncia parziale al ricorso «configurano una rinuncia totale al ricorso, motivata alla luce delle modifiche apportate alla legge regionale impugnata. Infatti, ad avviso del ricorrente, (…) la Regione Lazio si è adeguata ai rilievi governativi e avrebbe conformato la propria disciplina a quella statale di riferimento». L'ordinanza n. **197** ha affermato che «la rinuncia, anche parziale, al ricorso accettata dalla controparte costituita determina (…) l'estinzione del giudizio».

Peraltro, «in mancanza di costituzione della parte convenuta, ai fini dell'estinzione del giudizio non occorre l'accettazione della rinuncia ad opera di quest'ultima» (ordinanza n. **29**; nello stesso senso si sono espresse le ordinanze nn. **83**, **98**, **122**, **282**, **283**, **302**). Alla rinuncia ed alla mancata costituzione della Regione convenuta è conseguita, altresì, l'estinzione parziale del giudizio definito dalla sentenza n. **32**.

L'ordinanza n. **29** ha rilevato come la difesa erariale abbia preso atto del fatto che «sono state apportate modifiche tali da eliminare i motivi di illegittimità costituzionale» e «conseguentemente sono venuti meno le ragioni e l'interesse per proseguire il giudizio».

Secondo la giurisprudenza costituzionale, «la rinuncia non regolarmente accettata dalla controparte, pur non comportando l'estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente» (sentenza n. **90**). Nella citata pronuncia si è osservato che, successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol «ha modificato la normativa censurata» e che, proprio «in considerazione di tale modifica – conformemente alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2012 – la difesa erariale (…) ha dichiarato di rinunciare» parzialmente al ricorso. Pertanto, posto che alla data della decisione «non risulta che detta rinuncia sia stata accettata dalla Regione resistente» e «poiché la disposizione regionale impugnata non risulta aver avuto applicazione *medio tempore* e presenta, attualmente, un contenuto satisfattivo delle ragioni del ricorrente, e venuto, perciò, meno l'interesse di questo ultimo a coltivare il ricorso, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere».

Particolare è il caso della sentenza n. **50** che ha dichiarato la non fondatezza di una delle questioni portate all'esame della Corte perché, essendo stata abrogata una disposizione regionale implicitamente richiamata dalla norma impugnata, sono venute «meno le ragioni poste dal ricorrente

a fondamento della censura».

Un cenno a parte merita la peculiare ipotesi di promulgazione parziale delle delibere legislative siciliane con omissione di tutte le disposizioni censurate dallo Stato, che è stata conformemente interpretata, anche nella giurisprudenza di quest'anno, come una manifestazione tacita di acquiescenza della Regione siciliana ai rilievi statali ed ha conseguentemente comportato una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (ordinanze nn. **11**, **12**, **27**, **28**, **137**, **145**, **157**, **228**, **305**, **308**). Secondo un insegnamento ormai consolidato, infatti, «la promulgazione parziale del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana realizza "l'esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale", ciò che, sul piano processuale, "preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale"» (ordinanze nn. **11, 28**, **145**). Le ordinanze nn. **137** e **228** hanno, altresì, puntualizzato che, «attraverso l'istituto della promulgazione parziale, il Presidente della Regione siciliana "non viene investito di un arbitrario potere di determinare autonomamente la definitiva non operatività di singole parti del testo approvato dall'Assemblea regionale, in contrasto con la ripartizione delle funzioni tra gli organi direttivi della Regione stabilita da norme di rango costituzionale"».

6. La riunione e la separazione delle cause

I ricorsi definiti nel 2012 hanno visto **30** casi di riunione (sentenze nn. **22**, **62**, **80**, **139**, **147**, **148**, **149**, **151**, **164**, **173**, **176**, **178**, **179**, **187**, **192**, **193**, **198**, **199**, **200**, **214**, **215**, **226**, **241**, **287**, **299**, **300**, **311**; ordinanze nn. **9**, **41**, **136**) e **41** pronunce di separazione (sentenze nn. **2**, **33**, **53**, **121**, **139**, **143**, **144**, **147**, **148**, **149**, **151**, **164**, **173**, **176**, **179**, **183**, **187**, **189**, **193**, **198**, **199**, **200**, **202**, **203**, **212**, **215**, **221**, **241**, **287**, **290**, **293**, **294**, **297**, **298**, **299**, **300**, **311**; ordinanze nn. **136**, **195**, **197**, **267**).

In alcune occasioni, come già avvenuto in passato, la Corte ha utilizzato la tecnica della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento "trasversale" con questioni omogenee formulate in altri ricorsi (sentenze nn. **139**, **147**, **148**, **149**, **151**, **164**, **173**, **176**, **179**, **187**, **193**, **198**, **199**, **200**, **215**, **241**, **287**, **299**, **300**, **311**; ordinanza n. **136**). Tale tecnica è stata impiegata a fronte di una pluralità di ricorsi proposti avverso un medesimo atto normativo e caratterizzati dall'impugnazione di disposizioni dal contenuto molto eterogeneo. Le singole questioni prospettate nei diversi ricorsi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio in modo tale che con una sola decisione possano essere risolti quesiti omogenei, sia pure sollevati da più di un ricorso.

Con riferimento ai ricorsi statali avverso leggi regionali, la riunione è stata disposta per l'identità del tema e delle parti ricorrenti e resistenti (sentenze nn. **62** e **226**).Per quanto concerne i ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, si sono avute riunioni di impugnative per l'identità (sentenza n. **149**) o l'analogia (sentenza n. **300**) delle questioni; per la comunanza (ordinanze nn. **9** e **41**) o identità (sentenza n. **300**) di materia; per la connessione oggettiva dei giudizi (sentenze nn. **22**, **80**, **139**, **148**, **187**, **193**, **198**, **200**, **214**, **299**, **311**) e la sostanziale coincidenza delle censure (sentenze nn. **176** e **192**); per l'identità (parziale) delle norme impugnate e delle censure (sentenze nn. **151**, **178**, **179**, **241**; ordinanza n. **136**); per l'identità delle norme censurate e la coincidenza o connessione delle argomentazioni prospettate (sentenze nn. **164** e **199**); perché le questioni avevano ad oggetto le medesime disposizioni, ancorché prospettate in riferimento a diversi parametri (sentenze nn. **147** e **287**).Talvolta la Corte si è limitata a scorporare le questioni proposte in un solo ricorso, senza disporre formalmente la separazione (sentenze nn. **62** e **284**; ordinanze nn. **3**, **4**, **9**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Il processo in via principale, in quanto processo di parti, si caratterizza per un'elevata percentuale

di casi in cui le parti si costituiscono di fronte alla Corte.

Nei **57** giudizi proposti con ricorsi delle Regioni o delle Province autonome (sentenze nn. **22**, **64**, **71**, **80**, **121**, **135**, **139**, **142**, **143**, **144**, **147**, **148**, **149**, **151**, **163**, **164**, **173**, **176**, **178**, **179**, **183**, **184**, **187**, **188**, **193**, **198**, **199**, **200**, **202**, **203**, **215**, **221**, **234**, **241**, **244**, **246**, **265**, **271**, **275**, **284**, **287**, **293**, **294**, **297**, **298**, **299**, **300**, **311**; ordinanze nn. **3**, **4**, **9**, **41**, **136**, **195**, **206**, **227**, **267**), lo Stato si è sempre costituito.Nei **93** processi introdotti con ricorsi dello Stato (sentenze nn. **2**, **14**, **16**, **18**, **20**, **30**, **32**, **33**, **34**, **35**, **50**, **51**, **52**, **53**, **54**, **62**, **63**, **66**, **70**, **74**, **79**, **85**, **86**, **90**, **91**, **99**, **100**, **105**, **108**, **114**, **115**, **116**, **129**, **131**, **133**, **158**, **159**, **160**, **161**, **171**, **189**, **191**, **192**, **201**, **211**, **212**, **213**, **214**, **217**, **219**, **226**, **231**, **243**, **245**, **256**, **259**, **260**, **262**, **274**, **278**, **288**, **289**, **290**, **291**, **292**, **309**, **310**; ordinanze nn. **11**, **12**, **27**, **28**, **29**, **55**, **83**, **89**, **98**, **122**, **123**, **128**, **137**, **145**, **152**, **157**, **197**, **210**, **228**, **247**, **266**, **282**, **283**, **302**, **305**, **308**), i casi di mancata costituzione delle Regioni hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: estinzione del processo per rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita (ordinanze nn. **29**, **83**, **98**, **122**, **282**, **283**, **302**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **14**, **34**, **35**, **51**, **52**, **54**, **79**, **129**, **131**, **133**, **160**, **192**, **201**, **213**, **219**, **289**, **310**); cessazione della materia del contendere (sentenza n. **226**; ordinanze nn. **11**, **12**, **27**, **28**, **137**, **145**, **228**, **305**, **308**); illegittimità costituzionale e inammissibilità (sentenza n. **33**); illegittimità costituzionale, estinzione, cessazione della materia del contendere, inammissibilità e non fondatezza (sentenza n. **32**); non fondatezza (sentenza n. **63**); manifesta inammissibilità (ordinanza n. **123**).

Le sentenze nn. **293** e **297** hanno dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto avvenuta oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo il quale «"La parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse", e, cioè, entro i trenta giorni successivi al decimo giorno decorrente dalla notificazione del ricorso». Anche le sentenze nn. **299** e **300** hanno sanzionato con l'inammissibilità la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio in relazione a taluni ricorsi, per inosservanza del suddetto termine perentorio. Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui «il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (sentenza n. **105**, la quale ha dichiarato l'inammissibilità degli interventi spiegati dal World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong, dall'Ente nazionale protezione animali ENPA Onlus, dalla Lega anti-vivisezione LAV Onlus ente morale e dalla Lega italiana protezione degli uccelli - LIPU Birdlife Italia Onlus). In termini analoghi si sono espresse le sentenze nn. **114**, nel ritenere inammissibile l'intervento di Federterme, indipendentemente «dalla considerazione che l'intervento è stato effettuato (…) oltre il termine di cui all'art. 4 delle Norme integrative»; e **245** che ha considerato inammissibile l'atto di intervento spiegato da D.F.).

8. Le decisioni della Corte

Le decisioni rese nel 2012 sono costituite da **116** sentenze e **34** ordinanze.

8.1. Le decisioni interlocutorie

L'ordinanza n. **227** ha disposto il rinvio a nuovo ruolo di plurimi ricorsi regionali a seguito di *ius superveniens*, al fine di consentire ai difensori delle parti di presentare le relative deduzioni.

E'stata pronunciata soltanto **1** ordinanza letta in udienza (nel giudizio definito con la sentenza n. **245**) concernente l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di un soggetto non rientrante nel

novero dei titolari di potestà legislativa.

8.2. L'estinzione del giudizio

Le pronunce che contengono un dispositivo di estinzione, a seguito di rinuncia al ricorso ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono state **26**, per un totale di **29** dispositivi. Talvolta si è verificata un'estinzione solo parziale del giudizio, dichiarata con sentenza (sentenze nn. **32**, **74**, **139**, **256**, **262**, **278**) o con ordinanza (ordinanza n. **197**); nella maggior parte dei casi l'estinzione ha, invece, riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **3**, **4**, **9 – 2 dispositivi –**, **29**, **41 – 2 dispositivi –**, **83**, **89**, **98**, **122**, **128**, **136 – 2 dispositivi –**, **152**, **210**, **247**, **266**, **282**, **283**, **302**) ovvero con sentenza (sentenza n. **55**).In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente (sentenze nn. **55**, **74**, **139**, **256**, **262**, **278**; ordinanze nn. **3**, **4**, **9**, **41**, **89**, **128**, **136**, **152**, **197**, **210**, **247**, **266**).

Nei giudizi definiti con la sentenza n. **32** e con le ordinanze nn. **29**, **83**, **98**, **122**, **282**, **283**, **302** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione totale o parziale del processo.

8.3. Le decisioni processuali

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

A] Si sono avute **34** decisioni contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere, per un totale di **39** dispositivi (sentenze nn. **20 – 2 dispositivi –**, **32**, **50**, **62**, **74**, **86**, **90**, **114**, **148**, **151**, **158**, **173**, **193**, **200**, **215**, **217 – 3 dispositivi –**, **226**, **241**, **243**, **297**, **300 – 2 dispositivi –**, **309**, **311 – 2 dispositivi –**; ordinanze nn. **11**, **12**, **27**, **28**, **137**, **145**, **157**, **228**, **267**, **305**, **308**). La maggior parte di queste decisioni è derivata – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **32**, **50**, **62**, **74**, **86**, **114**, **148**, **158**, **193**, **200**, **217**, **226**, **241**, **243**, **300**, **311**), *medio tempore* rimaste inattuate. Nella sentenza n. **20** la cessazione della materia del contendere è stata pronunciata, in un caso, per l'incontroversa circostanza della mancata applicazione della norma impugnata e, nell'altro, per la contestuale declaratoria di incostituzionalità di un'altra disposizione asseritamente legata a quella impugnata. La sentenza n. **90** ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in riferimento ad una questione rispetto alla quale la rinuncia del ricorrente non era stata seguita dall'accettazione della Regione resistente, che peraltro aveva modificato la norma impugnata in senso satisfattivo delle ragioni della controparte. Le sentenze nn. **151**, **173**, **215** hanno riscontrato l'impossibilità per le disposizioni denunciate di trovare applicazione nei confronti della Regione ricorrente. L'ordinanza n. **267** ha constatato il «concorde riconoscimento delle parti» del venir meno delle ragioni della controversia. In alcuni casi, specificamente riguardanti l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana di delibere legislative di detta Regione, la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata a seguito dell'intervenuta promulgazione parziale della legge regionale con omissione delle disposizioni oggetto di censura (ordinanze nn. **11**, **12**, **27**, **28**, **137**, **145**, **157**, **228**, **305**, **308**).

B] Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **32** (sentenze nn. **20**, **32 – 2 dispositivi –**, **33**, **64**, **80 – 3 dispositivi –**, **99 – 3 dispositivi –**, **100**, **108**, **115**, **149**, **151**, **173**, **183**, **184**, **187**, **188**, **193**, **198 – 2 dispositivi –**, **199**, **200 – 2 dispositivi –**, **212 – 2 dispositivi –**, **215 – 2 dispositivi –**, **241 – 2 dispositivi –**, **244**, **246**, **256**, **294**, **298**, **299 – 2 dispositivi –**, **300**, **309**, **311 – 3 dispositivi –**), per un totale di **45** dispositivi. L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure (sentenze nn. **20**, **32**, **99**, **115**, **183**, **184**, **193**, **198**, **200**, **212**, **244**, **246**, **299**, **309**), all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **64**,

100, **188**, **241**) o ritenute lesive (sentenza n. **241**); per l'erroneità dell'interpretazione presupposta dal ricorrente (sentenza n. **188**); per il difetto di interesse del ricorrente, originario (sentenza n. **198**) o sopravvenuto (sentenze nn. **32** e **33**); per l'inidoneità della disposizione impugnata ad esplicare effetti nell'ordinamento a seguito di pronuncia di incostituzionalità successiva alla presentazione del ricorso (sentenza n. **99**); per il difetto di ridondanza dell'asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sentenze nn. **80**, **151**, **173**, **215**, **311**) o per il difetto di motivazione sul punto (sentenze nn. **187**, **198**, **200**, **298**, **299**, **300**, **311**); per l'inconferenza del parametro evocato (sentenze nn. **184** e **198**); perché nella delibera del Consiglio dei ministri che autorizzava il ricorso non risultavano indicate le impugnate disposizioni regionali (sentenza n. **108**) o, parallelamente, perché nella delibera della Giunta regionale non era menzionata la norma statale oggetto di censura (sentenza n. **149**) ovvero non erano richiamati gli evocati parametri (sentenza n. **198**); per il sopraggiunto venir meno di un indefettibile presupposto applicativo della norma denunciata (sentenza n. **241**); per carente definizione del *petitum* (sentenza n. **246**); per sopravvenuta carenza di oggetto determinata da pronuncia di incostituzionalità (sentenze nn. **256** e **294**).

C] Nel 2012 ci sono state anche **4** pronunce contenenti un dispositivo di manifesta inammissibilità (sentenza n. **202**; ordinanze nn. **123**, **195**, **206**).

L'ordinanza n. **123** ha sanzionato talune «carenze strutturali del ricorso». L'ordinanza n. **195** ha rilevato il difetto di motivazione, la denuncia di parametri non pertinenti e l'estraneità della censura all'àmbito proprio del giudizio in via principale. La sentenza n. **202** e l'ordinanza n. **206** hanno deciso questioni divenute prive di oggetto per sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità della norma impugnata.

8.4. Le decisioni di rigetto

Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **60** (sentenze nn. **2**, **16**, **20**, **32**, **50**, **63 – 3 dispositivi –**, **64**, **71**, **80 – 3 dispositivi –**, **91**, **100**, **108**, **115**, **116**, **121 – 2 dispositivi –**, **135**, **139 – 9 dispositivi –**, **143**, **144**, **147**, **148 – 6 dispositivi –**, **149 – 2 dispositivi –**, **151 – 5 dispositivi –**, **161**, **164 – 2 dispositivi –**, **171 – 2 dispositivi –**, **173 – 5 dispositivi –**, **178**, **179**, **183**, **184**, **187 – 3 dispositivi –**, **189**, **193 – 2 dispositivi** , **198**, **200 – 5 dispositivi –**, **203**, **211**, **212**, **215 – 4 dispositivi –**, **217 – 3 dispositivi –**, **221**, **226**, **231**, **234**, **241 – 6 dispositivi –**, **244**, **256**, **259**, **260**, **265**, **274**, **275 – 2 dispositivi –**, **278 – 2 dispositivi –**, **284**, **293**, **297**, **298**, **299 – 4 dispositivi –**, **311 – 8 dispositivi –**), per un totale di **118** dispositivi di non fondatezza. Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dalla non riscontrata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **2**, **32**, **63**, **100**, **108**, **121**, **139**, **143**, **147**, **148**, **151**, **161**, **164**, **171**, **173**, **179**, **183**, **187**, **198**, **200**, **203**, **212**, **215**, **221**, **231**, **234**, **241**, **244**, **256**, **260**, **265**, **274**, **275**, **278**, **284**, **293**, **298**, **299**, **311**).Peraltro, anche nell'àmbito del giudizio in via principale si rileva l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **121**, **144**, **149**, **193** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata «nei sensi di cui in motivazione», facendo così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i proposti dubbi di legittimità costituzionale. Sono, inoltre, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta interpretazione della disposizione impugnata (sentenze nn. **20**, **116**, **135**, **151**, **184**, **189**, **200**, **211**, **217**), ovvero riconoscono un erroneo o infondato presupposto interpretativo (sentenze nn. **63**, **64**, **71**, **91**, **115**, **139**, **148**, **178**, **183**, **226**, **234**, **241**, **259**, **299**), con conseguente legittimità dell'opzione legislativa (sentenza n. **16**).

La sentenza n. **50** ha ravvisato il venir meno delle ragioni poste dal ricorrente a fondamento della censura per effetto di una modificazione del quadro normativo.

In relazione ad una delle questioni ivi trattate, la sentenza n. **139** ha riscontrato la natura non regolamentare del decreto ministeriale previsto dalla disposizione impugnata.

Secondo la sentenza n. **234** l'«erronea indicazione del parametro costituzionale», in quanto «inapplicabile alla fattispecie», comporta «la non fondatezza della questione». La sentenza n. **297** ha evidenziato l'inapplicabilità dell'invocato principio di leale collaborazione e la «non pertinenza delle censure». Una delle questioni affrontate dalla sentenza n. **241** è stata giudicata infondata «per l'erronea ricostruzione del quadro normativo».

La sentenza n. **299** ha ritenuto «assorbite dalla decisione circa la non fondatezza nel merito delle censure proposte con i ricorsi» sia l'istanza di «sospensione dell'efficacia delle norme impugnate», sia la richiesta di «sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE» formulate da talune Regioni. La sentenza n. **311** ha disposto che non vi è «luogo a provvedere in ordine alle istanze di sospensione delle disposizioni impugnate», stante la decisione nel merito dei ricorsi regionali.

8.5. Le decisioni di accoglimento

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **73** (sentenze nn. **14**, **18**, **20**, **22**, **30 – 2 dispositivi –**, **32 – 4 dispositivi –**, **33 – 2 dispositivi –**, **34**, **35**, **50**, **51**, **52 – 2 dispositivi –**, **53**, **54**, **62**, **66**, **70 – 3 dispositivi –**, **74**, **79**, **80**, **85 – 2 dispositivi –**, **86**, **90**, **91**, **99 – 4 dispositivi –**, **105 – 2 dispositivi –**, **114 – 2 dispositivi –**, **115**, **116 – 2 dispositivi –**, **129 – 2 dispositivi –**, **131 – 2 dispositivi –**, **133**, **142**, **147**, **158**, **159 – 2 dispositivi –**, **160**, **161**, **163**, **171 – 2 dispositivi –**, **176 – 2 dispositivi –**, **178 – 2 dispositivi –**, **179**, **187**, **191**, **192 – 5 dispositivi –**, **193 – 4 dispositivi –**, **198**, **199**, **200**, **201**, **211**, **212 – 8 dispositivi –**, **213 – 2 dispositivi –**, **214 – 2 dispositivi –**, **217 – 2 dispositivi –**, **219**, **241**, **245**, **256**, **262 – 4 dispositivi –**, **271**, **278 – 5 dispositivi –**, **287**, **288 – 2 dispositivi –**, **289**, **290**, **291**, **292**, **293**, **297**, **309**, **310 – 2 dispositivi –**), per un totale di **120** capi di dispositivo di incostituzionalità. *A]* Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **57** pronunce per un totale di **82** dispositivi (sentenze nn. **14**, **20**, **30**, **32 – 3 dispositivi –**, **33**, **34**, **35**, **51**, **52**, **53**, **62**, **66**, **70 – 2 dispositivi –**, **74**, **79**, **85**, **86**, **90**, **91**, **99 – 4 dispositivi –**, **105**, **114 – 2 dispositivi –**, **115**, **116**, **131**, **133**, **147**, **158**, **159**, **160**, **161**, **171 – 2 dispositivi –**, **176**, **178**, **191**, **192 – 5 dispositivi –**, **198**, **199**, **200**, **201**, **211**, **212 – 8 dispositivi –**, **213 – 2 dispositivi –**, **214**, **217**, **245**, **256**, **262 – 3 dispositivi –**, **278 – 3 dispositivi –**, **287**, **288 – 2 dispositivi –**, **289**, **290**, **291**, **292**, **309**, **310**).

Generalmente queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi; raramente hanno riguardato un atto legislativo nel suo complesso (sentenze nn. **34**, **35**, **133**, **160**, **191**).

La sentenza n. **34** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Calabria n. 7 del 2011 in ragione, «da un canto, dell'omogeneità del contenuto e, dall'altro, del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale di tutte le previsioni dei diversi articoli». La sentenza n. **35**, che pure ha impiegato nel dispositivo una formula di illegittimità secca, in motivazione ha fatto derivare «in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Calabria n. 4 del 2011» dall'incostituzionalità della disposizione specificamente impugnata dal ricorrente, posto che, in sua assenza, gli altri articoli «risultano privi di significato normativo».

La declaratoria di incostituzionalità contenuta nella sentenza n. **245** è accompagnata dal preoccupato rilievo mosso dalla Corte alla Regione Puglia che «continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare a ben due giudicati costituzionali».

B] Si sono registrate **3** decisioni contenenti un dispositivo di natura additiva (sentenze nn. **163**, **271**, **297**), per un totale di **3** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima «nella parte in cui non prevede» (sentenze nn. **163** e **271**) un determinato contenuto.

La sentenza n. **297** ha sancito l'illegittimità costituzionale di due periodi di un medesimo comma di un articolo di d.l. «nella parte in cui non prevedono» la previa intesa con la Conferenza unificata.

C] Le pronunce che contengono dispositivi di tipo ablatorio sono state **19**, per un totale di **21**

dispositivi (sentenze nn. **18**, **22**, **32**, **33**, **50**, **54**, **80**, **85**, **129 – 2 dispositivi –**, **159**, **178**, **179**, **187**, **217**, **219**, **241**, **262**, **278 – 2 dispositivi –**, **293**). Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui prevede» (sentenze nn. **18**, **33**, **54**, **85**, **179**, **187**, **219**) o «dispone» (sentenze nn. **80** e **241**) un certo contenuto, «nella parte in cui introduce» (sentenza n. **22**) taluni commi, «limitatamente alla sostituzione» di un comma (sentenza n. **159**), «relativamente» (sentenza n. **32**) a talune sue parti, «in quanto» riferita a taluni anni (sentenza n. **50**), «in riferimento agli effetti prodotti» per un dato anno (sentenza n. **217**), «nella parte in cui si applica» a determinati soggetti (sentenza n. **129**) o enti territoriali (sentenza n. **178**), «nella parte in cui esclude» taluni oggetti da una certa disciplina (sentenza n. **262**), «nella parte in cui consente» una certa attività (sentenza n. **278**) ovvero «limitatamente alle parole» specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **278** e **293**).*D]* Le decisioni che contengono un dispositivo di natura sostitutiva sono state **3**, per un totale di **4** dispositivi (sentenze nn. **116**, **142**, **193 – 2 dispositivi –**). Tali pronunce sostituiscono un contenuto normativo costituzionalmente illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione impugnata illegittima «nella parte in cui dispone» una certa regolamentazione «anziché» prevederne un'altra costituzionalmente compatibile (sentenze nn. **116** e **193**) ovvero «nella parte in cui dispone» un dato contenuto «e non» un altro (sentenza n. **142**).

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **10** (sentenze nn. **30**, **52**, **70**, **105**, **131**, **176**, **193 – 2 dispositivi –**, **214**, **310**).

Particolare è il caso di talune sentenze che non recano traccia espressa in dispositivo di una dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale, pure formalmente adottata in motivazione «ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953» in riferimento a disposizioni legate da una «inscindibile connessione funzionale» con altre dichiarate illegittime (sentenza n. **161**) ovvero ad altri periodi del medesimo comma giudicato incostituzionale che «rimarrebbero incompleti e privi di possibilità di applicazione» (sentenza n. **201**).

9. La correzione degli errori materiali

Nel 2012 é stata adottata **1** ordinanza di correzione di errori materiali contenuti in precedenti pronunce rese in sede di giudizio principale. L'ordinanza n. **250** ha disposto la correzione degli errori materiali presenti nel "Considerato in diritto" e nel dispositivo della sentenza n. 183 del 2012.

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel 2012 la Corte ha reso **6** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome (sentenze nn. **72**, **81**, **118**, **207**, **238**; ordinanza n. **42 – 2 conflitti**).

2. I soggetti del conflitto

I **7** conflitti decisi nel 2012 sono stati tutti promossi contro lo Stato: **5** dalle Regioni (sentenze nn. **72**, **81**, **118**; ordinanza n. **42 – 2 conflitti**), **2** dalle Province autonome (sentenze nn. **207** e **238**).

I conflitti sollevati da Regioni ad autonomia ordinaria sono stati **3** (sentenza n. **81**; ordinanza n. **42 – 2 conflitti**), mentre **2** sono stati proposti da Regioni ad autonomia speciale (sentenze nn. **72** e **118**).

3. Notificazione del ricorso e costituzione in giudizio

La sentenza n. **72** ha osservato che la contestata «decisione con cui la Corte dei conti ha escluso dalla dichiarazione di regolarità i capitoli di spesa relativi all'esecuzione per l'anno 2010 dei decreti del presidente della Regione non inviati al controllo preventivo di legittimità consegue alla nota dell'11 maggio (…) e alla lettera del 24 giugno 2011, entrambe non impugnate dalla Regione», la quale ha, in realtà, inteso censurare «i precedenti atti con cui la Corte dei conti ha rivendicato il potere di esercitare il controllo preventivo di legittimità», tentando «così "in modo surrettizio, di contestare giudizialmente l'atto […] per il quale è già inutilmente spirato il termine"» per ricorrere. Infatti, il ricorso é «inammissibile perché proposto oltre il termine decadenziale di sessanta giorni di cui all'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 – che decorre dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto con il quale è stata manifestata la volontà di ledere l'altrui competenza (…) – e il conflitto con esso sollevato difetta "degli essenziali requisiti dell'originarietà e dell'attualità" in quanto si riferisce a un atto (…) che conferma e attua il contenuto di precedenti atti, non impugnati, con i quali era stata già rivendicata la competenza contestata».

La sentenza n. **81** ha dichiarato inammissibile, siccome tardivo e «indipendentemente da ogni altra considerazione sulla partecipazione di soggetti diversi da quelli espressamente previsti nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni», l'intervento in giudizio dell'avvocato A.P., «diretta interessata alla decisione del giudice amministrativo che è all'origine» del conflitto, perché il relativo atto «è stato depositato oltre il termine stabilito dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale»: termine, «per costante orientamento di questa Corte, perentorio».

4. L'interesse al ricorso

La sentenza n. **207** ha respinto un'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse della Provincia autonoma ricorrente, basata sull'assunto che quest'ultima ha partecipato alla Conferenza unificata che ha approvato l'impugnato regolamento statale e che vincolerebbe

all'esito maturato in quella sede. Posto che, per costante giurisprudenza costituzionale «il dissenso manifestato anteriormente all'approvazione di normative oggetto di concertazione implica la perdurante ammissibilità del ricorso per conflitto ad opera della parte dissenziente», si è rilevato come sia «ampiamente documentato il dissenso della ricorrente all'approvazione del testo nella formulazione poi divenuta definitiva, accompagnato dalla richiesta di introdurre emendamenti». La medesima pronuncia ha rigettato un'ulteriore eccezione erariale di inammissibilità per «una presunta attestazione di non lesività del regolamento impugnato» ricavabile dal ricorso; invero, tale eccezione «si basa unicamente su una capziosa ed errata lettura del contenuto del ricorso, in quanto la Provincia di Trento non ha, con le sue affermazioni, voluto intendere di condividere il contenuto del regolamento ma, bensì, che l'esame di disposizioni che essa ritiene non applicabili, è privo di interesse e, quindi, non oggetto di censura».

5. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2012 hanno riguardato: due decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di conferma del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia (ordinanza n. **42**); la decisione resa dalla Corte dei conti, sezioni riunite, in sede di giudizio sul rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (sentenza n. **72**); una pronuncia del Consiglio di Stato confermativa della sentenza del TAR Campania di annullamento dell'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore (sentenza n. **81**); una nota del Ministero dell'economia e delle finanze avente ad oggetto una proposta di accordo per la Regione Sardegna in riferimento al Patto di stabilità interno per l'anno 2011 (sentenza n. **118**); il d.P.R. recante norme regolamentari sul procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità (sentenza n. **207**); un provvedimento del Capo dell'ufficio dello sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di riconoscimento del titolo di maestro di sci conseguito in Montenegro (sentenza n. **238**).

L'inammissibilità dichiarata dalla sentenza n. **72** è derivata altresì dalla constatazione che «la parziale parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti» non rappresenta «un atto concretamente lesivo per la Regione». In proposito, si è osservato che «le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti. Né può dirsi che l'esercizio dell'attività di un organo di rilevanza costituzionale dotato di indipendenza possa essere suscettibile di invadere la sfera di attività della Regione, se – come nel caso – si accompagna a "osservazioni intorno al modo con cui l'amministrazione interessata si è conformata alle leggi e suggerisce le variazioni o le riforme che ritenga opportuno" (…). Ne discende l'inidoneità "a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e l'inesistenza dell'interesse a ricorrere"». Più in generale, la Corte ha rammentato che il conflitto intersoggettivo, pur potendo riguardare atti giurisdizionali, «non può risolversi in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione giurisdizionale (…). In particolare, gli atti giurisdizionali "sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra enti (oltre che tra poteri dello Stato) solo quando sia radicalmente contestata la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale, ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente" (…). In questo caso, la Regione non contesta l'esistenza del potere della Corte dei conti di sottoporre a parificazione il rendiconto regionale, ma il modo in cui tale potere è stato esercitato. Nel rilevare l'assenza di contraddittorio (ma anche la parificazione parziale, eccepita quale secondo motivo del ricorso), la ricorrente mira a utilizzare il conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale e a trasformare il giudizio presso questa Corte "in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale"».

Anche la sentenza n. **81** ha sanzionato con l'inammissibilità un conflitto che, «ad un attento esame, si risolve in un improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo», poiché la Regione Campania ha denunciato «semplici *errores in iudicando* riguardanti l'interpretazione dell'art. 46 dello statuto regionale». La Corte ha ricordato che «è sempre chiamata a verificare se il ricorso per conflitto, al di là delle formali asserzioni a sostegno

della prospettazione, si traduca in uno strumento atipico di impugnazione e come tale risulti quindi inammissibile. Non vi è dubbio, infatti, che il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale; condizione però di ammissibilità di tale tipo di conflitto è che esso non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori *in iudicando*, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (…). È chiaro, quindi, che il conflitto non può surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale. Nella specie, la Regione Campania, benché asserisca di non voler portare all'esame della Corte costituzionale il modo di esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice amministrativo, prospetta proprio un conflitto di tale contenuto, essendo il ricorso incentrato su un problema di interpretazione del diritto vigente, e in particolare dell'art. 46, comma 3, dello statuto della Regione Campania, in relazione al quale la ricorrente contesta il percorso ermeneutico seguito nella decisione del Consiglio di Stato».

La sentenza n. **118** ha accolto l'eccezione erariale di inammissibilità del conflitto sollevato dalla Regione autonoma Sardegna «per difetto del presupposto essenziale inerente alla configurabilità astratta dello stesso» e consistente nella «volontà dello Stato di affermare una propria competenza in àmbito teoricamente riservato alla Regione». Infatti, il tenore dell'impugnata nota della Ragioneria Generale dello Stato «non si pone in contrasto con la *ratio* dell'accordo, istituto attraverso il quale il legislatore (…) ha voluto dare attuazione», nella particolare materia del patto di stabilità interno, «al principio della leale collaborazione». In particolare, «il mancato perfezionamento dell'accordo, a seguito del primo scambio di proposte tra le parti, appare del tutto compatibile con il criterio del previo confronto e della progressiva negoziazione e specificazione delle singole clausole dell'accordo stesso tra Regione e Stato. Una lettura corretta della nota della RGS dimostra che lo Stato non ha inteso sottrarsi all'accordo attraverso una controproposta chiusa al successivo confronto con la Regione, che possa intendersi come "imposizione" o presa di posizione in senso preclusivo al raggiungimento di un atto consensuale. Lo Stato si è mantenuto nell'àmbito delle proprie prerogative costituzionali, non eccedendo dai propri poteri in materia di coordinamento della finanza pubblica».

Un'eccezione di inammissibilità del ricorso per il carattere non innovativo ma meramente attuativo della norma regolamentare impugnata dalla Provincia ricorrente è stata rigettata nella sentenza n. **207** che ha, innanzitutto, confermato «l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente conseguenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali era già stata esercitata la competenza contestata. In tali ipotesi, infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, si verificherebbe una decadenza dall'esercizio dell'azione, per il fatto che, (…) attraverso l'impugnazione dell'atto meramente conseguenziale, si tenterebbe in modo surrettizio, di contestare giudizialmente l'atto di cui quello impugnato è mera conseguenza e, per il quale, è già inutilmente spirato il termine». Tuttavia, secondo i Giudici, «nel caso di specie, tali principî non risultano applicabili», perché l'impugnato d.P.R. «non costituisce pedissequa attuazione della norma primaria». Pertanto, «poiché la menomazione delle attribuzioni lamentata dalla Provincia autonoma ricorrente "è autonomamente imputabile al provvedimento impugnato, e non già a questo quale mero e puntuale provvedimento attuativo ed esecutivo della norma censurata di incostituzionalità" (…), non è precluso l'esame del merito» del conflitto.

La sentenza n. **238** ha preliminarmente rammentato la costante affermazione, «ai fini dell'ammissibilità del conflitto di attribuzione», circa «la necessità del livello costituzionale del medesimo»: ai sensi dell'art 39 della legge n. 87 del 1953, «le Regioni possono sollevare conflitto di attribuzione qualora la loro "sfera di competenza costituzionale" sia invasa da un atto dello Stato; l'atto oggetto del conflitto, dunque, deve aver provocato una lesione della sfera costituzionale di competenza». Invero, nel caso di specie, «non sussiste la lesione della competenza costituzionale della Provincia di Bolzano, in quanto l'atto oggetto di conflitto non ha invaso una sfera costituzionalmente garantita alla ricorrente». L'impugnato provvedimento statale di riconoscimento del titolo di maestro di sci conseguito in Montenegro non costituisce, infatti, una contestazione delle

competenze legislative e amministrative della ricorrente, che senz'altro avrebbe potuto accogliere o rigettare la domanda di iscrizione all'albo in base alla pertinente legislazione provinciale.

6. I parametri del giudizio

Le Regioni ad autonomia differenziata e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno evocato a parametro i rispettivi Statuti e le relative normative di attuazione (sentenza n. **207**), anche congiuntamente a diverse disposizioni costituzionali (sentenze nn. **118** e **238**), oppure la normativa statutaria unitamente al principio di leale collaborazione (sentenze nn. **72** e **118**).

Le Regioni ad autonomia ordinaria si sono riferite, quanto ai parametri di costituzionalità, agli artt. 5, 97, 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione (ordinanza n. **42**), nonché all'art. 122, quinto comma, Cost. (sentenza n. **81**).

7. La riunione dei giudizi

Nel 2012 la Corte ha disposto la riunione e la decisione con un'unica pronuncia di più conflitti in **1** caso (ordinanza n. **42 – 2 conflitti**).

La riunione dei giudizi è stata disposta per l'identità della materia (ordinanza n. **42**).

8. Le decisioni della Corte

Delle **6** pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo, **5** sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **72**, **81**, **118**, **207**, **238**) e **1** in forma di ordinanza (ordinanza n. **42**).

1 decisione ha pronunciato sul merito del conflitto (sentenza n. **207**), mentre l'inammissibilità dei ricorsi è stata dichiarata in **4** casi (sentenze nn. **72**, **81**, **118**, **238**).

8.1. L'estinzione del giudizio

In **1** caso il giudizio é stato dichiarato estinto a seguito dell'intervenuta rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita (ordinanza n. **42**).

8.2. Le decisioni di cessazione della materia del contendere

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

8.3. Le decisioni di inammissibilità

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle sentenze nn. **72**, **81**, **118**, **238**.

Nel caso deciso con la sentenza n. **72** l'inammissibilità del conflitto è derivata dal simultaneo riscontro della tardività del ricorso, dell'inidoneità lesiva dell'atto impugnato, dell'inesistenza dell'interesse a ricorrere e dell'improprio utilizzo del conflitto intersoggettivo.

La sentenza n. **81** ha ritenuto l'inammissibilità di un conflitto risolventesi «in un problema di corretta individuazione della natura e della portata dei vincoli stabiliti dall'art. 46 dello statuto, problema che – come tutte le questioni di interpretazione – rientra nelle funzioni dell'autorità

giudiziaria, e che questa Corte non è chiamata a sindacare in sede di conflitto di attribuzioni».

La sentenza n. **118** ha giudicato inammissibile un conflitto avente ad oggetto un atto inidoneo ad esprimere «la volontà dello Stato di affermare una propria competenza in àmbito teoricamente riservato alla Regione».

La sentenza n. **238** ha escluso il «livello costituzionale» del conflitto, osservando che non vi è stata «lesione di competenza costituzionale».

8.4. Le decisioni di merito

1 decisione ha pronunciato sul merito del conflitto nel senso del rigetto del ricorso provinciale (sentenza n. **207**).

Capitolo IV
Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato
Sezione I
La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2012 la Corte ha reso **6** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. **3** pronunce hanno riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare (ordinanze nn. **57**, **97**, **229**); **1** ha avuto ad oggetto problemi relativi alla qualificazione dei reati ministeriali (ordinanza n. **186**); **1** ha trattato la questione del regime giuridico delle intercettazioni (occasionali) di conversazioni del Presidente della Repubblica (ordinanza n. **218**); **1** ha riguardato l'impugnazione di un decreto del Ministro della giustizia incidente su un provvedimento del Magistrato di sorveglianza, dichiarativo della lesività di un comportamento dell'Amministrazione penitenziaria nei confronti di un detenuto (ordinanza n. **46**).

2. L'atto introduttivo

L'atto introduttivo del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è il ricorso presentato alla Corte costituzionale dalla parte che si ritiene lesa nella propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita. Peraltro, «la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso» (ordinanza n. **229**).

3. I soggetti del conflitto

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

Per quanto riguarda i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare, i ricorsi sono stati proposti da Tribunali (ordinanze nn. **57**, **97**, **229**). In linea con una consolidata giurisprudenza, la Corte ha ribadito la legittimazione di tali autorità a sollevare il conflitto in quanto organi giurisdizionali, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono. E' stata parimenti confermata la legittimazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica a resistere in questo genere di conflitti, in quanto organi competenti a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresentano in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, Cost.

Ha, inoltre, superato il vaglio di ammissibilità sotto il profilo soggettivo (oltre che oggettivo) un conflitto proposto da un Magistrato di sorveglianza nei confronti del Ministro della giustizia (ordinanza n. **46**). I Giudici hanno, infatti, puntualizzato che «il ricorrente appare legittimato in quanto organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, per il procedimento del quale è investito, la volontà del potere cui appartiene», non essendo dubbia «la natura giurisdizionale della funzione assolta dal magistrato di sorveglianza nell'àmbito della procedura di reclamo (…), relativamente alla denunciata lesione di diritti soggettivi dei detenuti». Quanto alla legittimazione passiva, sussiste

quella «del Ministro della giustizia, in forza delle attribuzioni direttamente conferitegli dall'art. 110 Cost. in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, tra i quali sono compresi i servizi pertinenti all'esecuzione delle misure e delle pene detentive»: sicché, «proprio in rapporto all'indicata e diretta legittimazione del Ministro della giustizia, deve ritenersi insussistente la legittimazione, prospettata in via di subordine, del Presidente del Consiglio dei ministri, quale organo deputato ad esprimere la volontà dell'intero Governo, relativamente ad attribuzioni non altrimenti assegnate in via esclusiva».

Ugualmente ammissibile è stato giudicato un conflitto proposto dal Presidente della Repubblica nei confronti di un Procuratore della Repubblica presso il Tribunale (ordinanza n. **218**). Con specifico riferimento «all'aspetto soggettivo», è stata richiamata la giurisprudenza orientata, «in modo univoco», a riconoscere «la natura di potere dello Stato e la conseguente legittimazione del Presidente della Repubblica ad avvalersi dello strumento del conflitto a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali». La medesima «natura di potere dello Stato» è stata parimenti confermata per il «pubblico ministero, in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (…), cui si connette la titolarità delle indagini ad esso finalizzate», con l'ulteriore puntualizzazione che é «legittimato ad agire e a resistere nei giudizi per conflitto di attribuzione il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, in quanto competente a dichiarare definitivamente, nell'assolvimento della ricordata funzione, la volontà del potere cui appartiene».

E' stato, invece, ritenuto inammissibile, per contrasto con il divieto di riproposizione di un conflitto già dichiarato improcedibile, il ricorso proposto da un Tribunale avverso la deliberazione della Camera dei deputati con cui era stata negata l'autorizzazione a procedere nei confronti di parlamentare già Ministro dell'ambiente per fatti ritenuti di natura ministeriale (ordinanza n. **186**).

4. I profili oggettivi

3 decisioni hanno riguardato delibere parlamentari di insindacabilità (ordinanze nn. **57**, **97**, **229**). I giudici ricorrenti hanno lamentato la menomazione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, a seguito dell'adozione, da parte di una delle Camere, di una deliberazione in cui si affermava, in modo asseritamente illegittimo, che le opinioni espresse da un proprio membro rientravano nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ricadendo pertanto nel campo di applicazione della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. La Corte ha sempre ritenuto la sussistenza della materia del conflitto.

L'ordinanza n. **46** ha dichiarato ammissibile un conflitto sollevato dal Magistrato di sorveglianza, sottolineando che «il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita da parte dell'impugnato provvedimento del Ministro della giustizia».

L'ordinanza n. **218** ha giudicato ammissibile un conflitto proposto dal Presidente della Repubblica nei confronti di un Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, ritenendo, «sotto il profilo oggettivo», che «il ricorso è proposto a salvaguardia di prerogative del Presidente della Repubblica che sono prospettate come insite nella garanzia dell'immunità prevista dall'art. 90 Cost. e nelle disposizioni di legge ordinaria ad essa collegate, a fronte di lesioni in assunto realizzate o prefigurate dalla Procura della Repubblica (…) nello svolgimento dei propri compiti».

L'ordinanza n. **186** ha, invece, ritenuto l'inammissibilità di un conflitto costituente la «sostanziale riproposizione del conflitto già dichiarato improcedibile per tardività del deposito degli atti». Secondo un «consolidato orientamento» giurisprudenziale, «il conflitto dichiarato improcedibile non può essere riproposto, stante l'esigenza costituzionale che il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, una volta instaurato, si concluda in termini certi, non rimessi alle parti confliggenti, non essendo consentito mantenere indefinitamente in sede processuale una situazione di conflittualità di poteri e di procrastinare, così, *ad libitum* il ristabilimento della "certezza e definitività" dei rapporti». Né si può ritenere che la preclusione venga meno «a fronte

dell'allegazione di nuovi motivi e argomenti a sostegno del ricorso (…), né della sua prospettazione in termini differenziati sul piano formale, quando non ne risulti comunque mutata la sostanza del conflitto». Nella specie, il conflitto «non può considerarsi sostanzialmente diverso dal precedente, colpito dalla dichiarazione di improcedibilità», perché, «al di là della differente articolazione del *petitum*, il nucleo delle doglianze è, in effetti, il medesimo»; infine, neppure è idonea a rendere sostanzialmente nuovo il conflitto «la circostanza che il Tribunale abbia motivato in modo differente l'interesse a ricorrere».

5. Le decisioni della Corte

Dei **6** ricorsi esaminati **5** sono stati dichiarati ammissibili (ordinanze nn. **46**, **57**, **97**, **218**, **229**), **1** inammissibile (ordinanza n. **186**). L'inammissibilità è stata dichiarata per contrasto con il divieto di riproposizione di conflitto già dichiarato improcedibile (ordinanza n. **186**).

In tutti i casi in cui il conflitto è stato dichiarato ammissibile, la Corte ha disposto che il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità venissero notificati al resistente o ai resistenti, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione, ovvero, come ha prescritto l'ordinanza n. **218**, entro trenta giorni a seguito dell'istanza di sollecita trattazione del ricorso formulata dal ricorrente Presidente della Repubblica e del decreto del Presidente della Corte costituzionale di riduzione dei termini del procedimento.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2012 la Corte ha reso **7** decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

4 di esse hanno riguardato il problema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari (sentenze nn. **39** e **205**; ordinanze nn. **23** e **233**).

La sentenza n. **40** ha definito un conflitto originato dalla conferma, ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri, del segreto di Stato opposto nell'àmbito di un processo penale da due imputati, rispettivamente, già direttore e dipendente del SISMI.

La sentenza n. **87** ha deciso un conflitto scaturito dall'operato del Procuratore della Repubblica e del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano che hanno, rispettivamente, indagato, esercitato l'azione penale e disposto il giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica all'epoca dei fatti per il delitto di concussione, escludendone la natura funzionale e, conseguentemente, omettendo la trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali. Analogamente il conflitto risolto con la sentenza n. **88** è derivato dall'attività di indagine e dall'attività giurisdizionale di due Procure della Repubblica e del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli svolte nei riguardi, tra gli altri, del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti.

2. I soggetti del conflitto

Le pronunce in materia di insindacabilità delle opinioni dei parlamentari sono state rese a seguito di ricorsi promossi da un giudice per le indagini preliminari (ordinanza n. **23**), da un Tribunale (sentenze nn. **39** e **205**) e da un giudice dell'udienza preliminare (ordinanza n. **233**).

2 conflitti hanno coinvolto il Senato della Repubblica (sentenza n. **205**; ordinanza n. **23**); **2** hanno riguardato la Camera dei deputati (sentenza n. **39**; ordinanza n. **233**).

Il conflitto deciso dalla sentenza n. **40** ha visto contrapporsi un GUP, nella veste di parte ricorrente, e il Presidente del Consiglio, come parte resistente. La pronuncia ha ribadito «la legittimazione attiva del ricorrente Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Perugia, a fronte della costante giurisprudenza (…) che riconosce ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione a essere parti nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto competenti, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono»; e, del pari, ha considerato sussistente «la legittimazione passiva del Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla tutela, apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato, non solo in base alla legge n. 124 del 2007, ma (…) anche alla stregua delle norme costituzionali che ne determinano le attribuzioni».

Il conflitto risolto con la sentenza n. **87** è insorto tra la Camera dei deputati (parte ricorrente) e la Procura della Repubblica ed il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano (parti resistenti): nel giudizio è intervenuto, altresì, il Senato della Repubblica, al quale l'ordinanza di ammissibilità n. 241 del 2011 aveva ritenuto di estendere il contraddittorio. La Corte ha confermato «la legittimazione a sollevare conflitto da parte della Camera dei deputati, al fine di difendere le attribuzioni alla stessa spettanti ai sensi dell'art. 96 Cost.» ed ha reputato «parimenti

pacifica (…) la legittimazione a resistere del Procuratore della Repubblica (…) e del Giudice per le indagini preliminari (…), in quanto investiti, con riferimento alla vicenda oggetto di conflitto, il primo della quota di potere costituzionale preposta all'esercizio dell'azione penale e allo svolgimento delle indagini ad esso finalizzate (…), il secondo dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza». Quanto all'intervento spiegato dal Senato della Repubblica, i Giudici hanno rigettato un'eccezione di inammissibilità basata sull'assunto che l'interveniente, in violazione del principio del contraddittorio, si sarebbe «limitato a chiedere l'accoglimento del ricorso, "riservando alle successive memorie le proprie difese"». L'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che «la costituzione delle parti avviene "mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio, e delle deduzioni comprensive delle conclusioni"». La lettera della disposizione «non conforta l'interpretazione sostenuta con l'eccezione, poiché l'instaurazione del contraddittorio (…) è scandita da termini perentori, tesi a soddisfare esigenze di certezza nella dinamica processuale ed è l'inosservanza di questi a determinare l'inammissibilità del ricorso e ad inficiare, parimenti, la validità della costituzione in giudizio della parte convenuta. La *ratio* della disposizione (…) non è, invece, quella di subordinare l'ammissibilità o validità della costituzione in giudizio all'adempimento ivi previsto, poiché (…) "la corretta instaurazione del contraddittorio, in nome di un principio generale di diritto processuale, è subordinata al rispetto dei previsti termini perentori, mentre la disposizione secondo cui l'atto di costituzione della parte resistente deve contenere anche l'illustrazione delle conclusioni mira a sollecitare una adeguata prospettazione delle rispettive posizioni sin dall'ingresso delle parti nel giudizio, ai fini di un arricchimento della dialettica processuale"». Inoltre, il *thema decidendum* è «circoscritto dal ricorso e le argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione "sono dirette a fornire elementi idonei a influenzare, sotto forma di fattori di conoscenza e di deduzioni logiche, il convincimento dell'organo giudicante intorno alle specifiche questioni" dibattute, mentre la mancata costituzione in giudizio della parte resistente o l'allegazione di rilievi insufficienti neppure conducono necessariamente all'accoglimento della questione sollevata con il ricorso, sicché è interesse della parte far valere le proprie ragioni in giudizio, adempiendo l'onere di prospettare argomenti difensivi. La disposizione mira, quindi, a stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate nell'atto di costituzione della parte convenuta o dell'interveniente».

Il conflitto deciso dalla sentenza n. **88** ha visto coinvolti il Senato della Repubblica, quale ricorrente, e le Procure della Repubblica di S. Maria Capua Vetere e di Napoli ed il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, quali resistenti. La Corte ha ribadito la legittimazione a sollevare conflitto da parte del Senato della Repubblica, «cui spetterebbe pronunciarsi ai sensi dell'art. 96 Cost. nel caso di specie, giacché il ministro non è allo stato membro del Parlamento, né più lo era (…) quando l'autorità giudiziaria, adottando gli atti di cui si chiede l'annullamento, si sarebbe sottratta al proprio dovere di devolvere l'indagine al tribunale dei ministri, e comunque di informarne il Senato». Ugualmente si è giudicata sussistente la legittimazione a resistere dei Procuratori della Repubblica e del Giudice dell'udienza preliminare, «in quanto investiti, con riferimento alla vicenda oggetto di conflitto, gli uni della quota di potere costituzionale preposta all'esercizio dell'azione penale e allo svolgimento delle indagini ad esso finalizzate (…), e l'altro dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza». Nel giudizio è intervenuta, altresì, la Camera dei deputati, alla quale l'ordinanza di ammissibilità n. 104 del 2011 aveva esteso il contraddittorio.

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

3. I profili oggettivi

I ricorsi hanno investito, in primo luogo, le deliberazioni di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari adottate dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati,

validamente impugnabili per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. **39** e **205**; ordinanze n. **23** e **233**). Altrettanto può dirsi con riferimento agli atti di conferma del segreto di Stato (sentenza n. **40**) e ad atti del potere giudiziario implicanti una valutazione circa la natura ministeriale o meno del reato ipotizzato o contestato (sentenze nn. **87** e **88**).

La sentenza n. **40** ha chiarito che «il conflitto riguarda attribuzioni costituzionalmente garantite inerenti, da un lato, all'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice dell'udienza preliminare e, dall'altro, alla salvaguardia della sicurezza dello Stato attraverso lo strumento del segreto, la cui tutela (…) è attribuita alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, sotto il controllo del Parlamento (…). La possibilità che gli atti di conferma del segreto di Stato formino oggetto di conflitto di attribuzione è, d'altra parte, espressamente prevista dalla normativa in vigore». La pronuncia ha altresì puntualizzato che «la Corte non è chiamata a stabilire se il segreto di Stato sia stato opposto dagli indagati in modo appropriato e utile ai loro fini, né a determinare in quale modo la conferma del segreto sia destinata a influire sull'esito del processo penale in corso, spettando tali valutazioni all'autorità giudiziaria. Oggetto di scrutinio sono, di contro, unicamente gli atti di conferma del segreto concretamente adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in rapporto alla loro denunciata attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali del giudice ricorrente». Inoltre, la Corte è chiamata «"a valutare la sussistenza o insussistenza dei presupposti del segreto di Stato ritualmente opposto e confermato, non già ad esprimere una valutazione di merito sulle ragioni […] del segreto stesso; giudizio quest'ultimo riservato (…) in sede politica, al Parlamento". (…) solo quando la motivazione non risponda» allo scopo di «giustificare, in termini congruenti e plausibili – nei rapporti tra poteri – lo "sbarramento" all'esercizio della funzione giurisdizionale conseguente alla conferma del segreto» – «denotando, con ciò, un possibile "sviamento" del potere di segretazione dai suoi fini istituzionali – (…) può ravvisarsi un vizio dell'atto suscettibile di denuncia (…) con lo strumento del conflitto di attribuzione».

Le sentenze nn. **87** e **88** hanno rammentato che «il conflitto di attribuzione non può degenerare, a pena di inammissibilità, in strumento atipico di impugnazione diretto contro atti giurisdizionali (…) e che non è compito della giurisdizione costituzionale "stabilire i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali" (…). Tale principio (…) non è invocabile, tuttavia, nelle ipotesi in cui venga posta in discussione non già la fedele applicazione della legge da parte dell'autorità giudiziaria, ma l'assunzione da parte di quest'ultima di una decisione estranea all'àmbito oggettivo della giurisdizione di cui il magistrato è titolare, comunque idonea a menomare l'altrui attribuzione costituzionale». Le parti ricorrenti (rispettivamente, la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica) non hanno posto «un mero problema di regolamento di confini tra competenza dell'autorità giudiziaria comune e tribunale dei ministri», al quale sarebbero infatti state estranee. Piuttosto, «l'investitura del tribunale dei ministri», secondo i ricorrenti, «sarebbe prodromica al coinvolgimento della Camera competente nella valutazione concernente la ministerialità del reato. L'adempimento previsto dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 viene perciò ricostruito come finalizzato non soltanto ad attivare l'organo giurisdizionale competente, ma anche a soddisfare una prerogativa costituzionale direttamente e senza mediazioni intestata» alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, «ai sensi dell'art. 96 Cost. Ciò che viene in rilievo, pertanto, non è la questione di competenza in sé, ma il fatto che, omettendo di trasmettere gli atti al tribunale dei ministri, l'autorità giudiziaria avrebbe menomato l'attribuzione costituzionale propria» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, «per l'esercizio della quale detto tribunale agirebbe da indefettibile cerniera di collegamento». Secondo i Giudici «il conflitto è ammissibile, in quanto diretto anzitutto a preservare un'attribuzione costituzionale propria» delle Camere, «innanzi ad atti assunti dall'autorità giudiziaria procedente in una situazione che il ricorrente ritiene di carenza di potestà; e comunque, in linea subordinata, a contestare l'omissione di un adempimento informativo imposto dal principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, al fine di consentire» a ciascuno dei rami del Parlamento «di difendere la medesima attribuzione. In tale modo viene delimitato al giusto l'oggetto» dei conflitti, con i quali le parti ricorrenti non affermano né chiedono alla Corte di accertare la natura ministeriale dei reati contestati al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro della giustizia, bensì, muovendo dalla premessa che ad esse spetterebbe «il

potere di valutare la natura del reato contestato al membro del Governo», hanno individuato soltanto le «modalità procedimentali che (…) la Costituzione prescriverebbe sempre di osservare, ove un'indagine penale abbia per destinatario un membro del Governo».

4. Il ricorso per conflitto

Ai sensi dell'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il ricorso «dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni (…), è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione». Secondo l'ordinanza n. **23** «il predetto termine – al pari del termine per la notificazione del ricorso e della relativa ordinanza di ammissibilità – ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza, perché da esso decorre l'intera catena degli ulteriori termini stabiliti per la prosecuzione del giudizio, con la fase procedurale destinata a concludersi con la decisione definitiva sul merito; poiché tale deposito degli atti deve avvenire (…) "con la prova delle notificazioni", il *dies a quo* della decorrenza del termine va ragionevolmente individuato nel momento in cui il ricorrente, se diligentemente attivatosi, ha avuto la disponibilità della prova delle notificazioni». In applicazione dei riferiti principî, i Giudici hanno sanzionato il mancato rispetto, da parte dell'autorità giudiziaria ricorrente, del «termine perentorio per il deposito degli atti notificati nella cancelleria» della Corte: infatti, il ricorrente «ha provveduto a chiedere la notificazione del ricorso introduttivo all'ufficio unico delle notificazioni (UNEP) presso la Corte d'appello di Milano in data 26 aprile 2011; (…) la Corte d'appello ha provveduto a notificare gli atti suindicati al Senato della Repubblica, a mezzo posta, in data 6 maggio 2011 – in tal modo assicurando il rispetto del primo termine, di sessanta giorni, assegnato da questa Corte (…); successivamente, tuttavia, il Giudice per le indagini preliminari ha depositato gli atti notificati, con la prova della loro notificazione, nella cancelleria di questa Corte, in data 28 giugno 2011». Né la tardività del deposito è esclusa dalla circostanza che «la relata di notifica al Senato della Repubblica sia stata restituita al Giudice ricorrente solo il 9 giugno 2011, quando il citato termine per il deposito degli atti notificati era già decorso, dal momento che prima di tale data – già successiva alla scadenza del termine di trenta giorni − il ricorrente, facendo uso di una normale diligenza, già avrebbe dovuto informarsi circa l'esito e la data della notifica». In proposito, la Corte ha avuto modo di precisare, «con riferimento ad un caso analogo, nel quale la notifica era avvenuta a mezzo del servizio postale, che "mentre l'ufficiale giudiziario incaricato della notifica è tenuto ad eseguirla senza indugio e comunque entro il termine prefissato dall'autorità per gli atti da essa richiesti […], nessuna norma impone all'ufficiale giudiziario l'obbligo di restituire gli atti al richiedente nel domicilio o nella sede di questo" e che "è il notificante che deve diligentemente attivarsi, facendo in modo – per quanto egli può controllare – che il procedimento di notificazione si concluda, con il ritorno degli atti nella sua disponibilità, nel tempo utile per il rituale proseguimento del processo"». L'ordinanza n. **233** ha analogamente dichiarato improcedibile un giudizio promosso da un giudice dell'udienza preliminare per inosservanza del «termine fissato per la notifica alle parti confliggenti del ricorso che promuove un conflitto tra poteri dello Stato» che, per costante giurisprudenza costituzionale, «deve essere osservato a pena di decadenza, data l'esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in tempi certi, non rimessi all'iniziativa del ricorrente». Nella specie, il ricorrente ha ricevuto comunicazione dell'ordinanza di ammissibilità in data 22 aprile 2011 ed ha provveduto a richiedere all'ufficiale giudiziario la notifica del ricorso e del provvedimento dichiarativo dell'ammissibilità solo in data 8 maggio 2012.

La sentenza n. **205** ha rigettato un'eccezione di improcedibilità del conflitto per tardivo deposito in giudizio del ricorso, osservando che, «nel caso di deposito effettuato avvalendosi del servizio postale, ai fini dell'osservanza dei termini per il deposito vale la data di spedizione postale».

In talune ipotesi la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità del ricorso ovvero di singole censure per omessa «previa, e certamente sommaria, prima valutazione in ordine alla reale portata lesiva delle dichiarazioni esternate dal parlamentare» (sentenza n. **39**); «per genericità» dovuta all'impossibilità di comprendere «in base a quale parametro costituzionale la Corte dovrebbe

effettuare il sindacato richiestole» (sentenza n. **40**); per carente descrizione delle dichiarazioni *extra moenia* del parlamentare (sentenza n. **205**).

La sentenza n. **39** ha dapprima ribadito che «"l'ipotizzato onere di anticipazione degli esiti del giudizio da cui il conflitto trae origine (…) si pone, a tacer d'altro, in contrasto con l'effetto inibente che (…) la delibera di insindacabilità produce sulle attività giurisdizionali. Impugnando detta delibera, il giudice mira propriamente a "riappropriarsi" del potere (pieno) di giudicare – in un senso o nell'altro – sul merito della domanda, al quale attiene la valutazione della reale lesività delle esternazioni (valutazione che potrebbe, tra l'altro, richiedere – segnatamente quando venga in rilievo il diritto di critica o di cronaca e si verta nell'àmbito di giudizi di merito – opportuni approfondimenti istruttori)"». I Giudici hanno poi sottolineato che la Camera «non chiarisce in quale momento il giudice dovrebbe effettuare tale valutazione quando, come nel caso in esame, la questione sull'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione le viene sottoposta direttamente dall'imputato, e non considera che in questo caso non sarebbe individuabile neppure un momento processuale in cui il giudice si potrebbe pronunciare sulla "reale portata lesiva delle dichiarazioni esternate dal parlamentare"». Peraltro, «anche quando (…) è il giudice a sottoporre alla Camera la questione dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. una valutazione prognostica delle prospettive dell'accusa non è prevista, né si potrebbe pretendere che il giudice si pronunci (…) sulla mancanza delle condizioni per un immediato proscioglimento nel merito dato che un siffatto proscioglimento presuppone di regola il compimento dell'istruzione dibattimentale». In ogni caso, «dopo la delibera di insindacabilità, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è sufficiente e necessario che l'autorità giudiziaria venga privata della propria prerogativa di definire la fattispecie a giudizio e non abbia altro rimedio che il ricorso a questa Corte per riappropriarsene. Ogni ulteriore profilo concernente i poteri che il giudice esercita nel processo, ivi compreso quello di definire l'ordine logico delle questioni da affrontare, esula del tutto dai requisiti di ammissibilità di un conflitto teso alla riespansione della *potestas iudicandi*». Secondo la sentenza n. **40** «i parametri che dovrebbero venire in considerazione sono evidentemente, da un lato, quelli che offrono il fondamento costituzionale del segreto di Stato, e, dall'altro, quelli che reggono l'esercizio della funzione giurisdizionale». La sentenza n. **205** ha innanzitutto ricordato che, «affinché si possa verificare "la sostanziale identità" tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e gli atti di funzione dallo stesso posti in essere, "il ricorrente ha l'onere di riportare nell'atto introduttivo del giudizio le espressioni ritenute offensive"»; ha poi ripercorso la pregressa giurisprudenza in punto di «descrizione delle condotte *extra moenia* del parlamentare operata dal ricorrente attraverso il riferimento ai capi di imputazione formulati in sede penale». In taluni casi è stata adottata una decisione di inammissibilità allorché, «a fronte di un'imputazione nei confronti di vari soggetti a titolo di concorso nel reato», «non risultava possibile stabilire se quella ascrivibile ai parlamentari incriminati fosse la realizzazione di un comportamento di carattere materiale o la manifestazione di una opinione», ovvero nel caso di un «ricorso che rinviava, ai fini della descrizione dei fatti, a dichiarazioni da intendersi "integralmente riportate", ma non risultanti dagli atti». Viceversa, in un'altra occasione, «la riproduzione nel ricorso dell'imputazione formulata dal pubblico ministero, nella quale erano state riportate le affermazioni offensive della reputazione delle persone coinvolte nella vicenda, è stata ritenuta idonea a far conoscere le dichiarazioni rese *extra moenia* dal parlamentare, come esige il principio di autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio». Secondo i Giudici ciò che rileva «ai fini dell'ammissibilità del ricorso è l'attitudine del riferimento al capo di imputazione formulato in sede penale a "consentire alla Corte di raffrontare le dichiarazioni *extra moenia* con il contenuto di atti tipici della funzione parlamentare" (…), e tale attitudine nel caso in esame non è contestabile, tenuto conto dell'analiticità dell'imputazione ascritta al parlamentare e riportata nel ricorso».

5. Le decisioni della Corte

Delle **7** decisioni rese **5** hanno assunto la forma della sentenza (sentenze nn. **39**, **40**, **87**, **88**, **205**) e **2** quella dell'ordinanza (ordinanze nn. **23** e **233**).

Con l'ordinanza n. **23** la Corte ha dichiarato l'improcedibilità del conflitto per l'inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione fissato, dall'ordinanza di ammissibilità, per il deposito – presso la cancelleria della Corte – del ricorso e dell'ordinanza, con la prova della loro notificazione. Il medesimo esito di improcedibilità è stato riservato dall'ordinanza n. **233** ad altro conflitto per inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine di sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza di ammissibilità per la notifica alle parti confliggenti dell'atto introduttivo del giudizio.

Con un accoglimento del ricorso e conseguente annullamento della delibera di insindacabilità adottata dalla camera di appartenenza del parlamentare si sono conclusi i giudizi di merito di cui alle sentenze nn. **39** e **205**.

Il rigetto del ricorso è stato l'esito dei giudizi definiti dalle sentenze nn. **40**, **87**, **88**.

6. La correzione degli errori materiali

Si é registrata **1** pronuncia di correzione di errori materiali riguardanti precedenti giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. L'ordinanza n. **17** ha proceduto alla correzione dell'errore materiale contenuto nel "Ritenuto in fatto" della sentenza n. 194 del 2011.

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum *abrogativo*

1. Premessa

Nel 2012 la Corte ha reso, in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, **1** decisione (sentenza n. **13**) che ha avuto ad oggetto la disciplina elettorale per il Parlamento posta dalla legge n. 270 del 2005. Per i profili sostanziali, si rinvia all'ampia trattazione svolta *infra*, Parte II, Cap. III, Sez. I, par. 2.6.

La sentenza n. **13** ha riunito i giudizi di ammissibilità di due distinte richieste referendarie, sul presupposto che esse «concernono la stessa legge, perseguono identico fine e presentano identità di oggetto».

2. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nei giudizi di ammissibilità decisi con la sentenza n. **13** hanno depositato memorie i presentatori dei *referendum*, nonché l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato. La Corte, in conformità alla sua pregressa giurisprudenza, ha ritenuto «ammissibili gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dall'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (…), interessati alla decisione sull'ammissibilità del *referendum*».

3. Le decisioni della Corte

La sentenza n. **13** si è pronunciata per l'inammissibilità di ambedue le richieste referendarie concernenti la vigente legislazione elettorale. Il quesito n. 1 è stato giudicato «inammissibile perché riguarda una legge elettorale nella sua interezza e, ove il *referendum* avesse un esito positivo, determinerebbe la mancanza di una disciplina "operante" costituzionalmente necessaria». Analogo esito di inammissibilità è stato riservato al quesito n. 2, riguardante singole disposizioni della legge n. 270 del 2005, «oltre che per le medesime ragioni esposte con riferimento al quesito n. 1, per contraddittorietà e per assenza di chiarezza».

4. I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum *e sindacato di legittimità costituzionale delle leggi*

La sentenza n. **13** ha confermato il consolidato orientamento secondo cui, in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum*, non possono «venire in rilievo profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta». Pertanto, eventuali «questioni di legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005, a prescindere dalla valutazione sulla loro non manifesta infondatezza, non sono pregiudiziali alla definizione dei presenti giudizi, che hanno ad oggetto il controllo dell'ammissibilità delle due richieste referendarie. In questa sede, la Corte, nel rigoroso esercizio della propria funzione, deve accertare la conformità della richiesta ai requisiti fissati in materia dall'art. 75 Cost. e dalla propria giurisprudenza, potendosi spingere solo "sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi", e le è quindi preclusa "ogni ulteriore considerazione"».

La citata pronuncia ha altresì negato che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, censurato dalla difesa del Comitato promotore nella parte in cui prevede che il Presidente della Repubblica possa ritardare una sola volta l'entrata in vigore dell'abrogazione, fosse in grado di superare l'esame preliminare di non manifesta infondatezza. Infatti, posto il principio di «costante operatività delle leggi elettorali relative» agli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, si è ritenuto che «l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale che consenta la reiterazione del differimento – oltre a rimettere alla mera volontà dei parlamentari in carica la determinazione del momento in cui si produrrebbe l'efficacia stessa del *referendum*, ove questo avesse un esito positivo – potrebbe comportare, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, una grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea, ipotesi esclusa dalla costante giurisprudenza» costituzionale. Pertanto, i Giudici hanno concluso nel senso del venir meno di «uno dei presupposti perché la Corte possa accogliere la proposta istanza di autorimessione della relativa questione di costituzionalità».

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I
Principî fondamentali

1. L'integrazione delle tutele dei diritti fondamentali in un sistema multilivello

Ha affermato la sentenza n. **264** che, con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. Anche l'art. 53 della CEDU stabilisce che l'applicazione della Convenzione non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali. Di conseguenza, il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, concetto nel quale deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela. Il richiamo al «margine di apprezzamento» nazionale − elaborato dalla Corte di Strasburgo, e rilevante come temperamento alla rigidità dei principî formulati in sede europea – è sempre presente nelle valutazioni della Corte costituzionale, cui non sfugge che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. In definitiva, se, come più volte affermato dalla Corte (sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007), il giudice delle leggi non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella data in occasione della sua applicazione al caso di specie dalla Corte di Strasburgo, con ciò superando i confini delle proprie competenze in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione, esso però è tenuto a valutare come ed in quale misura l'applicazione della Convenzione da parte della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui la Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sent. n. 317 del 2009). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele.

2. La tutela del legittimo affidamento, principio connaturato allo Stato di diritto

Nella sentenza n. **166** si è affermato che il principio del legittimo affidamento trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali

disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto.

Con la sentenza n. **277** la Corte – in relazione ad una questione sulla ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano di Torino e sugli effetti, in tema di responsabilità civile, connessi alla scissione in due distinte entità, Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - afferma che al legislatore è precluso incidere sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi provvedimenti giurisdizionali, sostituendo ad un soggetto *in bonis*, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti (sentenza n. 364 del 2007). L'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, unitamente all'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, è lesivo dell'art. 3 Cost., nella parte in cui si limita a rendere la Fondazione, anziché l'ASOM, responsabile delle obbligazioni contratte nella veste di Ordine Mauriziano, tradendo l'affidamento contrario ingenerato nei creditori dal d.l. n. 277 del 2004. Questi ultimi, infatti, hanno stipulato contratti con l'Ordine nel convincimento di essere esclusi dalla procedura concorsuale facente capo alla Fondazione, cosicché il credito non avrebbe insistito sul limitato patrimonio assegnato a detta Fondazione, ma sarebbe stato assistito dalla piena responsabilità dell'ASOM, e dunque dell'ordinamento regionale, ove l'azienda sanitaria è inserita. L'interesse della parte creditrice non è ovviamente, in linea di principio, insensibile rispetto al mutamento del soggetto passivo dell'obbligazione, quand'anche disposto per legge: in questo caso, sono costituzionalmente tollerabili, dunque, quelle «tecniche» motivate da «un ragionevole rischio di insufficienza di un patrimonio a soddisfare i creditori», che, anche attraverso la realizzazione del principio di concorsualità, sono tese a meglio garantire il soddisfacimento dei crediti (sentenza n. 355 del 2006; inoltre, sentenze n. 437 del 2005 e n. 155 del 1994). Nel caso in questione, viceversa, tale mutamento è stato disposto attraverso l'indicazione di un ente che risponde nei limiti di un patrimonio assegnato per far fronte ai soli debiti pregressi, rendendone così incerto il pieno soddisfacimento, a fronte della originaria e piena responsabilità dell'ASOM. La posizione dei creditori divenuti tali posteriormente al d.l. n. 277 del 2004 è perciò ben diversa da quella dei creditori che vantavano diritti sorti in precedenza, poiché per questi ultimi la Fondazione funge da soggetto liquidatore delle rilevanti passività nell'àmbito della procedura concorsuale, mentre per i primi essa si sostituisce ad un ente oramai liberato dai precedenti debiti e tornato con ciò *in bonis*. Né l'affidamento sulla responsabilità dell'ASOM può ritenersi minato dalla sopravvenienza della legge reg. n. 39 del 2004, e non solo perché il legislatore regionale non avrebbe potuto abrogare il contrario precetto della legge statale competente per materia. In ogni caso, infatti, la disposizione regionale in questione è entrata in vigore solo il 22 gennaio 2005, così da coprire un brevissimo arco temporale, durante il quale si deve comunque ritenere già consolidato il contrario affidamento legittimamente maturato in forza del d.l. n. 277 del 2004. Di particolare rilievo è l'affermazione conclusiva della Corte secondo cui la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto (sentenza n. 206 del 2009; sentenza n. 156 del 2007), sicché, legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale hanno violato i limiti della discrezionalità legislativa.

3. Il principio di solidarietà

3.1. Salute pubblica e sacrificio individuale

La sentenza n. **107**, in tema di indennizzi in ipotesi di profilassi delle malattie infettive (art. 1, l. n. 210 del 1992), afferma che sul piano dei valori garantiti dall'art. 2 Cost., in un contesto di irrinunciabile solidarietà, la misura indennitaria appare per se stessa destinata non tanto, come quella risarcitoria, a riparare un danno ingiusto, quanto piuttosto a compensare il sacrificio individuale ritenuto corrispondente a un vantaggio collettivo: sarebbe, infatti, irragionevole che la collettività possa, tramite gli organi competenti, imporre o anche solo sollecitare comportamenti diretti alla

protezione della salute pubblica senza che essa poi non debba reciprocamente rispondere delle conseguenze pregiudizievoli per la salute di coloro che si sono uniformati.

3.2. L'imposizione tributaria

Nella sentenza n. **223** si ribadisce quanto già affermato dalla sentenza n. 341 del 2000, ossia che la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione).

3.3. Il sistema previdenziale

La sentenza n. **264**, sulla vicenda delle pensioni svizzere, ha affermato - nell'àmbito delle valutazioni che l'ordinamento della CEDU riconosce agli Stati destinatari delle sue decisioni (margine di apprezzamento) - che, nel bilanciamento cui è chiamata la Corte tra l'interesse affermato nella sentenza CEDU e gli altri interessi costituzionalmente protetti, prevalgono nel caso di specie gli interessi antagonisti rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come integrato dalla decisione CEDU. La Corte, dunque, dichiara non fondata la questione all'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, il quale – in dichiarata interpretazione dell'art. 5, secondo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968 – prevede sostanzialmente che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo. Così argomenta la Corte: "Gli effetti di detta disposizione ricadono nell'àmbito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principî di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali".

3.4. Piano per il Sud e "chiamata in solidarietà" delle altre Regioni

La sentenza n. **176** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, che attribuendo una deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – nell'àmbito del c.d. obiettivo convergenza e del piano nazionale per il Sud - ha comportato, per effetto della clausola di invarianza dei tetti, la redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni. Afferma la Corte che simili forme di ausilio non trovano fondamento, né nell'art. 119 Cost., né nella legge n. 42 del 2009 e neppure nei decreti legislativi n. 68 del 2011 e n. 88 del 2011. La disposizione impugnata non è riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost., poiché questo e le norme attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato. La Corte ha avuto occasione di affermare che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenza n. 284 del 2009). Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione "verticale" effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione. Il rispetto di detto principio di tipicità non impedisce

certamente – allo stato della legislazione – che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedimentali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente dalla Corte (sentenze n. 71 del 2012, n. 284 e n. 107 del 2009, n. 216 del 2008, n. 451 del 2006 e n. 37 del 2004). Mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in àmbito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile".

4. Lo straniero

4.1. Il patrocinio per i non abbienti

La sentenza n. **101** in tema di patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, ha dichiarato non fondata la questione relativa all'art. 114 del d.P.R. n. 115 del 2002, recante il Testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost. L'art. 90 di tale testo unico assicura allo straniero (oltre che all'apolide residente nello Stato) il trattamento previsto per il cittadino italiano, conformemente alla natura fondamentale della posizione soggettiva di cui si discute, rientrante nella più generale garanzia del diritto di difesa. Detta equiparazione non esclude, peraltro, che la disciplina della materia rechi talune previsioni differenziate in correlazione alla particolare posizione dello straniero, segnatamente per quanto attiene alla documentazione da allegare all'istanza di ammissione al beneficio. La normativa vigente prefigura una marcata semplificazione del sistema di accesso al patrocinio per i non abbienti, basata sulla valorizzazione della dichiarazione sostitutiva di certificazione (cosiddetta autocertificazione), anche e particolarmente per quanto attiene alla sussistenza del requisito reddituale. Per i redditi prodotti all'estero, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea sono tenuti, nondimeno, a corredare l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesti «la veridicità di quanto in essa indicato» (art. 79, co. 2, del testo unico). La previsione di tale produzione documentale di supporto, in deroga al criterio generale della valorizzazione dei poteri certificatori in capo al privato, si giustifica a fronte delle difficoltà di verificare l'esistenza e l'entità dei redditi prodotti all'estero dai soggetti considerati.

4.2. Regolarizzazione del lavoratore extracomunitario

Con la sentenza n. **172** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*ter*, comma 13, lettera *c)*, del d.l. n. 78 del 2009, nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. La Corte ha affermato che la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici, che spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità. L'esercizio di tale discrezionalità incontra, tuttavia, i limiti segnati dai precetti costituzionali e, per essere in armonia con l'art. 3 Cost., occorre che sia conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza. Così, in linea di principio, non è in contrasto con l'art. 3 Cost. l'automatismo del rifiuto del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno qualora lo straniero extracomunitario abbia riportato una condanna per un reato inerente agli stupefacenti: la non manifesta irragionevolezza di tale previsione deriva anche dalla circostanza che detta ipotesi

delittuosa spesso implica contatti, a diversi livelli, con appartenenti ad organizzazioni criminali. L'inesistenza di un'incompatibilità del citato automatismo con l'art. 3 Cost. non implica però che le fattispecie nelle quali esso è previsto siano sottratte al controllo di non manifesta arbitrarietà. Il legislatore può, pertanto, subordinare la regolarizzazione del rapporto di lavoro al fatto che la permanenza nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno degli interessi coinvolti dalla disciplina dell'immigrazione, ma la relativa scelta deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario, perché la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati o peggiorativi. Inoltre, le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*, sussistendo l'irragionevolezza della presunzione assoluta tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa.

4.3. Arresto obbligatorio per indebito reingresso

In tema di arresto obbligatorio dello straniero, già destinatario di un provvedimento di espulsione, per il reato di indebito reingresso nel territorio dello Stato, si veda ordinanza n. **124** *sub La tutela giurisdizionale dei diritti nella giurisdizione, punto 2.3.*

5. I principî di eguaglianza e ragionevolezza

5.1. Il principio di eguaglianza in senso stretto

i) Necessità di indicare un tertium comparationis *omogeneo*

Con la sentenza n. **8** la Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2006, che secondo il rimettente sarebbe stato fonte di un'irragionevole disparità di trattamento con gli assicurati presso gli enti previdenziali privati costituiti ai sensi del d.lgs. n. 103 del 1996; per costoro, infatti, il successivo comma 6 dello stesso art. 4 stabilisce che la misura del trattamento pensionistico sia determinata sulla base del sistema di calcolo vigente nell'ordinamento degli enti medesimi. La Corte ha infatti ribadito la propria consolidata giurisprudenza secondo cui i vari sistemi previdenziali non possono essere comparati tra loro.

La sentenza n. **103** ha ad oggetto l'art. 8, comma 1, della legge n. 266 del 1991, che introduce un'esenzione tributaria per le imposte di registro e di bollo, e non anche per le imposte ipotecarie e catastali, relativamente agli atti costitutivi e atti onerosi *inter vivos* connessi allo svolgimento dell'attività delle associazioni di volontariato; la norma è censurata per l'asserita disparità di trattamento tributario rispetto agli atti di donazione e alle attribuzioni di eredità o di legato, per i quali è prevista una esenzione fiscale totale. La questione è stata dichiarata manifestamente infondata, non essendovi identità delle due situazioni messe a confronto dal giudice rimettente e tenuto conto delle differenze esistenti sia tra le imposte considerate, sia tra gli obiettivi perseguiti dal legislatore con le agevolazioni in esame. Appare dunque tutt'altro che irragionevole il diverso trattamento tributario previsto dall'art. 8 della legge n. 266 del 1991 per gli atti *inter vivos* a titolo oneroso, da un lato, e per gli atti donativi a titolo liberale e gli atti *mortis causa*, dall'altro.

La sentenza n. **111** affronta il problema della legittimità costituzionale dell'art. 145 d.lgs. n. 209 del 2005 (Codice delle assicurazioni) nella parte in cui subordina la proponibilità della domanda giudiziaria di risarcimento del danno alla persona, riportato in conseguenza di sinistro stradale, al decorso del c.d. *spatium deliberandi* di 90 giorni in capo all'assicuratore, decorrente dal giorno in

cui il danneggiato abbia presentato all'impresa di assicurazione un'istanza di risarcimento del danno, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, avendo osservato le modalità e i contenuti previsti dall'art. 148 c.d.a. La Corte, nel dichiarare la questione non fondata, afferma che non può invocarsi a parametro di riferimento il combinato disposto degli artt. 283 e 287 del Codice delle assicurazioni, che disciplinano la diversa e peculiare fattispecie in cui, per mancata identificazione del veicolo investitore o per sua mancata copertura assicurativa, l'istanza risarcitoria va rivolta all'impresa designata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada ed alla Concessionaria servizi assicurativi pubblici.

La sentenza n. **276** dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, co. 1, n. 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, che dispone il regime delle incompatibilità per la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale. Il rimettente censura la disposizione nella parte in cui non include le cause di opposizione *ex lege* 681/1989 nel novero di quelle che non determinano la decadenza ovvero l'incompatibilità al pari di quelle tributarie, per denunciato contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione. Secondo la Corte non è ravvisabile la dedotta omogeneità del giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione rispetto alla lite in materia tributaria, che dunque non può essere assunta quale idoneo *tertium comparationis* onde operare il riscontro della asserita violazione del principio di uguaglianza.

La sentenza n. **295** dichiara l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della questione – sollevata in relazione all'art. 3 Cost. - relativa all'art. 3, primo comma, della legge n. 27 del 1981 che prevede, per i magistrati ordinari, una speciale voce retributiva «in relazione agli oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività». Tale voce, nell'iniziale formulazione della disposizione, era esclusa nei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di astensione obbligatoria per maternità e di astensione facoltativa e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa. In seguito, per effetto della modifica apportata dall'art. 1, comma 325, legge n. 311 del 2004, tra le situazioni in cui l'indennità non è riconosciuta è stata esclusa quella dell'astensione obbligatoria per maternità. In relazione al principio di uguaglianza la Corte aveva già escluso che la norma censurata determinasse una disparità di trattamento: a) tra le donne magistrato e la generalità delle dipendenti statali (sentenza n. 238 del 1990); b) tra le donne magistrato obbligatoriamente assenti per maternità e i magistrati in servizio (sentenza n. 407 del 1996); c) tra magistrati donne e magistrati uomini (sentenza n.106 del 1997); d) tra le donne magistrato e il personale della cancelleria e delle segreterie giudiziarie, al quale tale provvidenza è stata estesa (ordinanze n. 290 del 2006 e nn. 137 e 346 del 2008). Rispetto a tale orientamento, il rimettente evidenzia un nuovo profilo di disparità di trattamento sostenendo che l'indennità giudiziaria, negata al personale in astensione per maternità, è riconosciuta (a suo avviso in modo contraddittorio) ai magistrati collocati fuori ruolo per incarichi extra-giudiziari, ancorché gli stessi non prestino la propria attività nell'àmbito di quelle specifiche funzioni giurisdizionali in relazione alle quali l'indennità è istituita. La Corte dichiara la questione non fondata perché lo *status* dei magistrati collocati fuori ruolo, utilizzato dal rimettente come termine di raffronto, è del tutto disomogeneo rispetto alla fattispecie disciplinata dalla norma in esame. Invero, mentre l'astensione obbligatoria per maternità determina la sospensione della prestazione lavorativa da parte del magistrato, seppur giustificata da validi motivi, il collocamento fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni non giudiziarie non produce l'effetto di alcuna sospensione delle prestazioni lavorative e professionali del magistrato, ma determina la mera sostituzione dell'ordinaria attività giurisdizionale con funzioni diverse. In tutti i casi in cui il legislatore reputa necessario affidare a magistrati compiti di particolare delicatezza, al servizio di alcuni organi o istituzioni (quali, ad esempio, la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, il Governo, il Consiglio superiore della magistratura), anche al fine di garantire l'imparzialità e la competenza giuridica nello svolgimento di tali mansioni, distogliendoli temporaneamente dalle loro funzioni giurisdizionali, la prestazione lavorativa di questi rappresenta, comunque, una delle molteplici modalità di esplicazione della loro attività professionale (che, peraltro, già contempla, come è noto, diverse attività non giurisdizionali). D'altra parte, la Corte ha già avuto modo di chiarire che l'indennità giudiziaria non è specificamente connessa né al rischio professionale, né alla attività decisoria in sé considerata, ma fa parte del trattamento complessivo globalmente spettante al magistrato, essendo collegata al servizio

istituzionale da questi svolto (sentenza n. 57 del 1990) e finalizzata alla valorizzazione di tutte le funzioni giudiziarie (sentenza n. 119 del 1991). Essa, dunque, non è corrisposta in relazione alla sola attività giurisdizionale propriamente detta, ma a compenso di tutte le funzioni in cui si articola l'attività giudiziaria. Cosicché, una sua eventuale sospensione per i magistrati fuori ruolo comporterebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra questi e i loro colleghi in ruolo.

ii) Trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse

La ordinanza n. **25**, in tema di reati tributari, ha ribadito che non può considerarsi lesivo del principio di eguaglianza il fatto che la norma censurata sottoponga allo stesso trattamento sanzionatorio soggetti che fruiscono di termini comunque differenti per il versamento idoneo ad evitare la responsabilità penale. Al legislatore è, infatti, consentito includere in uno stesso paradigma punitivo una pluralità di fattispecie diverse per struttura e disvalore, spettando, in tali casi, al giudice far emergere la differenza tra le varie condotte tramite la graduazione della pena nell'àmbito della forbice edittale, nella specie sufficientemente divaricata a tal fine (da sei mesi a due anni di reclusione).

Analogamente, la sentenza n. **101**, in tema di spese di giustizia, ha affermato che le situazioni poste a raffronto dal giudice *a quo* per desumerne la violazione del principio di eguaglianza – quella dello straniero libero e quella dello straniero detenuto – sono evidentemente eterogenee tra loro. La previsione di una disciplina di maggior favore per il soggetto detenuto, agli arresti domiciliari o internato per l'esecuzione di misure di sicurezza si giustifica in ragione delle limitazioni alla libertà di movimento cui l'interessato è sottoposto: limitazioni che rendono più problematico, che non per il soggetto libero, l'assolvimento dell'onere di produrre la certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero.

La sentenza n. **102** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 114 del d.P.R. n. 115 del 2002, recante il Testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia, nella parte in cui stabilisce che la revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato per la mancata produzione, da parte del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea sottoposto a limitazioni della libertà personale, della prescritta certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero, ha effetto solo dalla scadenza del termine accordato dall'art. 94, comma 3, del testo unico, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra soggetti in stato di libertà e soggetti sottoposti a limitazioni della libertà personale. Al riguardo va infatti osservato come le due situazioni poste a raffronto dal giudice *a quo*, per desumerne la violazione del principio di eguaglianza – quella dello straniero libero e quella dello straniero detenuto – siano eterogenee tra loro: la previsione di una disciplina di maggior favore per il soggetto detenuto si giustifica in ragione delle limitazioni alla libertà di movimento cui l'interessato è sottoposto.

La sentenza n. **117** ha affrontato una questione in tema di competenza territoriale per i giudizi di equa riparazione concernenti l'irragionevole durata dei processi amministrativi. E' censurato l'art. 3, comma l, n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto), nella parte in cui, secondo l'interpretazione assunta come diritto vivente, "dispone che la competenza territoriale funzionale della Corte d'appello determinata ai sensi dell'art. 11 c.p.p. si estende anche ai procedimenti iniziati avanti alla Corte dei Conti ed alle altre giurisdizioni di cui all'art. 103 Cost.". La censura di irragionevolezza – fondata sull'assunto che la deroga alla competenza per territorio riguarda i soli giudizi di equa riparazione e non anche quelli penali e civili, in cui sia parte il giudice amministrativo – viene dichiarata non fondata, in quanto le situazioni poste a confronto sono diverse e non comparabili. Infatti, nel giudizio di equa riparazione il giudice amministrativo che ha celebrato il processo presupposto non assume la veste di parte, a differenza di quanto accade nei giudizi penali e civili, dei quali sia, invece, parte il giudice amministrativo.

Con riferimento ad una presunta violazione del principio di uguaglianza, determinata dall'asserito trattamento privilegiato dei soggetti chiamati a svolgere l'incarico di direttore generale, amministrativo o sanitario di USL rispetto alla generalità degli altri dipendenti pubblici, la sentenza

n. **119** ha osservato che la situazione dei primi non è identica né assimilabile a quella di coloro che tali funzioni non svolgono, mentre rimane intatto il principio generale secondo cui l'indennità dovuta al dipendente alla fine della sua vita lavorativa è sempre commisurata all'ultima retribuzione annua percepita, calcolata in ragione dell'ottanta per cento, divisa per quindici, se si tratta di dipendenti di enti locali (art. 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152) o per dodici, se si tratta di dipendenti civili e militari dello Stato (art. 3 d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032).

La sentenza n. **120** afferma che l'impianto normativo del lavoro pubblico non è confrontabile con quello del lavoro privato, per il fatto che nell'àmbito di quest'ultimo convivono regimi notevolmente diversificati. Invero, per esso, talora si fa ricorso ad un sistema assicurativo obbligatorio, rispetto al quale, di conseguenza, la contrattazione collettiva svolge una funzione integrativa nei vari settori merceologici; talora, invece, la copertura previdenziale non è prevista. Diversamente, nel lavoro pubblico privatizzato la materia è sostanzialmente demandata alla contrattazione collettiva, in ossequio ai principî regolatori della normativa del settore, di cui agli artt. 2, 45 e 51 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con una varietà di discipline che risentono delle peculiarità di ciascun comparto di riferimento. Sicché, i due sistemi, privato e pubblico, già significativamente differenziati al loro interno, risultano assolutamente incomparabili, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, in relazione al regime della malattia.

La sentenza n. **223** afferma che la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione). Pertanto, il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principî di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., consiste in un giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione. L'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principî fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale.

La sentenza n. **251** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. La norma censurata dà infatti luogo ad una violazione del principio di uguaglianza perché il recidivo reiterato, cui siano riconosciute le attenuanti generiche, autore di un fatto "non lieve" da punire con il minimo edittale della pena stabilita dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, riceve lo stesso trattamento sanzionatorio – quest'ultimo irragionevolmente più severo – spettante al recidivo reiterato, cui pure siano riconosciute le attenuanti generiche, ma autore di un fatto di "lieve entità".

iii) Trattamento uguale di situazioni analoghe

Nella sentenza n. **90** la Corte giudica fondata, con riferimento all'art. 3 Cost. (nonché dell'art. 97 Cost.), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 4 del 2011, nella parte in cui aggiunge all'art. 5 della legge reg. n. 3 del 2000 il comma 5-*ter*. La Corte ha affermato che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento

dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle. In tale quadro, la Corte ha altresì escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che al concorso pubblico deve riconoscersi un àmbito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo. Né, per quello che riguarda la norma in esame, ha un qualche rilievo la circostanza che, fra i requisiti necessari per la progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione di appartenenza a seguito di un pubblico concorso, né la considerazione svolta dalla difesa regionale che, a causa delle limitazioni introdotte dalle norme finanziarie, non sia possibile procedere a nuove assunzioni di personale.

La sentenza n. **223** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, co. 22, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che, per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (ossia i magistrati), non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012 e che per tale personale, per il triennio 2013-2015, l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; nonché nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21. Si è affermato che il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati può a certe condizioni essere sottoposto per legge a limitazioni, in particolare quando gli interventi che incidono su di esso siano collocati in un quadro di analoghi sacrifici imposti sia al pubblico impiego (attraverso il blocco della contrattazione – sulla base della quale l'ISTAT calcola l'aumento medio da applicare), sia a tutti i cittadini, attraverso correlative misure, anche di carattere fiscale. Allorquando la gravità della situazione economica e la previsione del suo superamento non prima dell'arco di tempo considerato impongano un intervento sugli adeguamenti stipendiali, anche in un contesto di generale raffreddamento delle dinamiche retributive del pubblico impiego, tale intervento non potrebbe sospendere le garanzie stipendiali oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio: nel caso di specie, tali limiti risultano irragionevolmente oltrepassati. La disciplina in esame realizza, infatti, una ingiustificata disparità di trattamento fra la categoria dei magistrati e quella del pubblico impiego contrattualizzato, che, diversamente dal primo, vede limitata la possibilità di contrattazione soltanto per un triennio. Il fatto che i magistrati, in quanto esclusi dalla possibilità di interloquire in sede contrattuale, che si giovano degli aumenti contrattuali con un triennio di ritardo, non può consentire di arrecare esclusivamente ad essi un ulteriore pregiudizio, consistente non soltanto nella mancata progressione relativa al triennio precedente, ma anche conseguente all'impossibilità di giovarsi di quella che la contrattazione nel pubblico impiego potrebbe raggiungere oltre il triennio di blocco. In questo senso, l'intervento normativo censurato, oltre a superare i limiti costituzionali indicati dalla giurisprudenza della Corte, che collocava in àmbito estremo una misura incidente su un solo anno, travalica l'effetto finanziario voluto, trasformando un meccanismo di guarentigia in motivo di irragionevole discriminazione. In definitiva, la disciplina censurata eccede i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive, in danno di una sola categoria di pubblici dipendenti.

Con la sentenza n. **237** si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione. La contestazione del reato concorrente, operata ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen., costituisce, in effetti, un atto equipollente agli atti tipici di esercizio dell'azione penale indicati dall'art. 405, comma 1, cod. proc. pen. È fonte, dunque, di ingiustificata disparità di trattamento, in ragione dei tempi e dei modi di formulazione dell'imputazione, la circostanza che, a fronte di tutte le altre forme di esercizio dell'azione penale, l'imputato possa liberamente optare, senza condizioni, per il giudizio abbreviato, mentre analoga facoltà non gli sia riconosciuta nel caso di nuove contestazioni, se non nelle ipotesi – oggetto della sentenza n. 333 del 2009 – di modifiche tardive dell'addebito sulla base degli atti di indagine. Se pure è indubbio, in una prospettiva puramente "economica", che più si posticipa il

termine utile per la rinuncia al dibattimento e meno il sistema ne "guadagna", resta comunque assorbente la considerazione che l'esigenza della "corrispettività" fra riduzione di pena e deflazione processuale non può prendere il sopravvento sul principio di eguaglianza.

Con la sentenza n. **257**, la Corte ha ritenuto che non si giustifichi, ed anzi sia manifestamente irragionevole, che, con riferimento alla categoria dei genitori adottivi, mentre alle lavoratrici dipendenti, che abbiano adottato o avuto in affidamento preadottivo un minore, spetta un congedo di maternità (con relativa indennità) per un periodo massimo di cinque mesi, sia in caso di adozione (o affidamento preadottivo) nazionale che internazionale, alle lavoratrici iscritte alla gestione separata sia riconosciuta un'indennità di maternità per soli tre mesi. L'irragionevolezza di tale trattamento differenziato è palese, ove si consideri che, in entrambi i casi, si verte in tema di adozione o di affidamento preadottivo. È vero che tra lavoratrici dipendenti e lavoratrici iscritte alla gestione separata sussistono differenze che rendono le due categorie non omogenee. Nella questione in esame però vengono in rilievo non già tali diversità, bensì la necessità di adeguata assistenza per il minore nella delicata fase del suo inserimento nella famiglia, anche nel periodo che precede il suo ingresso nella famiglia stessa, e tale necessità si presenta con connotati identici per entrambe le categorie di lavoratrici. Ne deriva che la discriminazione sopra riscontrata si rivela anche lesiva del principio di parità di trattamento tra le due figure di lavoratrici che, con riguardo ai rapporti con il minore (adottato o affidato in preadozione), nonché alle esigenze che dai rapporti stessi derivano, stante l'identità del bene da tutelare, vengono a trovarsi in posizioni di uguaglianza. La Corte ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui, relativamente alle lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, che abbiano adottato o avuto in affidamento preadottivo un minore, prevede l'indennità di maternità per un periodo di tre mesi anziché di cinque mesi.

iv) Doverosità di un trattamento perlomeno uguale di situazioni a cui anzi il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe dare un trattamento diseguale e migliore

La sentenza n. **1** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 102, co. 3, della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui stabilisce che, agli effetti della conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato, il ragguaglio ha luogo calcolando euro 38 anziché euro 250 di pena pecuniaria per un giorno di libertà controllata. Lo squilibrio indotto dalla riforma impedisce di pervenire a una ragionevole ricostruzione del sistema, determinando uno svuotamento delle finalità che l'istituto della conversione è diretto tipicamente a soddisfare, con conseguente violazione del principio di eguaglianza. A dimostrazione di ciò, è agevole riscontrare come la macroscopica sperequazione attualmente esistente tra i coefficienti posti a raffronto risulti foriera di palesi incongruenze. Non è infatti contestabile che la condanna alla reclusione o all'arresto sia comunque più grave della condanna alla multa o all'ammenda "equivalente", si assiste al paradosso per cui la fattispecie meno grave riceve un trattamento nettamente più sfavorevole di quella connotata da maggior disvalore. Si tratta di un paradosso chiaramente lesivo del principio di eguaglianza.

La sentenza n. **68** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen. nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il sequestro estorsivo risulti di lieve entità, circostanza analoga a quella applicabile, in forza dell'art. 311 cod. pen., al delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, di cui all'art. 289-*bis* del medesimo codice. Il sequestro a scopo di terrorismo o di eversione si rivela, in effetti, pienamente idoneo a fungere da *tertium comparationis*, ai fini che qui interessano. Si tratta, infatti, di una figura strettamente affine e sostanzialmente omogenea rispetto a quella del sequestro estorsivo, sotto tutta una serie di profili. Sul piano, poi, della struttura della fattispecie, la condotta integrativa dei due delitti è identica, consistendo nel privare taluno della libertà personale. Le figure criminose si distinguono solo in rapporto alla finalità che sorregge la condotta (dolo specifico): di estorsione, in un caso, di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, nell'altro. Con riguardo al trattamento sanzionatorio, identica è anche la pena prevista per la fattispecie-base: la reclusione

da venticinque a trenta anni. Le due norme incriminatrici stabiliscono, poi, identici aggravamenti di pena collegati alla morte del sequestrato, di intensità crescente a seconda che si tratti di conseguenza non voluta dal reo (reclusione per anni trenta) o di evento volontariamente causato (ergastolo: artt. 289-*bis*, secondo e terzo comma, e 630, secondo e terzo comma, cod. pen.). A fronte di quanto precede, il fondamentale elemento di differenziazione tra le due figure criminose – vale a dire la diversità del bene giuridico protetto, riflessa nei contenuti del dolo specifico – non solo non impedisce la comparazione, ma rafforza, anzi, il giudizio di violazione dei principî di eguaglianza e di ragionevolezza. A fianco della comune lesione della libertà personale del sequestrato, il sequestro terroristico o eversivo offende, infatti, secondo una corrente lettura, l'ordine costituzionale (usualmente identificato nell'insieme dei principî fondamentali che nella Carta costituzionale servono a definire la struttura e la natura dello Stato); il sequestro estorsivo attenta, invece, al patrimonio: non può esservi alcun dubbio in ordine alla preminenza del primo dei beni sopra indicati rispetto al secondo, nella gerarchia costituzionale dei valori. Tale rilievo, se giustifica la sottoposizione del sequestro terroristico o eversivo a uno "statuto" in generale più severo di quello proprio del sequestro estorsivo, quale quello delineato dalle restanti disposizioni comuni ai delitti contro la personalità dello Stato, di cui agli artt. 301 e seguenti cod. pen. (punibilità dell'istigazione non accolta, del semplice accordo per commettere il reato, della formazione di bande armate per realizzarlo eccetera), rende, di contro, manifestamente irrazionale – e dunque lesiva dell'art. 3 Cost. – la mancata previsione, in rapporto al sequestro di persona a scopo di estorsione, di una attenuante per i fatti di lieve entità, analoga a quella applicabile alla fattispecie "gemella" che, *coeteris paribus*, aggredisce l'interesse di rango più elevato.

Con la sentenza n. **236** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 26 del 2006, come sostituito dall'art. 8 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, nella parte in cui preclude alle Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia la possibilità di stipulare accordi contrattuali con strutture sanitarie private aventi sede legale fuori dal territorio regionale, relativamente all'erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia, in violazione del principio di uguaglianza, in quanto la normativa impugnata incide *in peius* sulle sole persone disabili, quali destinatarie di terapie riabilitative domiciliari. Il divieto posto dalla legge impugnata concerne, infatti, le sole prestazioni di riabilitazione da erogarsi a domicilio. Pertanto, gli effetti restrittivi della normativa impugnata ricadono principalmente sui soggetti più deboli, perché colpiscono prevalentemente i disabili gravi, che necessitano di ricevere prestazioni a domicilio, a differenza dei pazienti che mantengono una capacità di mobilità e sono in grado di raggiungere le strutture riabilitative che prediligono, per ottenere prestazioni in ambulatorio: questi ultimi, a differenza dei primi, conservano intatta la facoltà di avvalersi di centri di cura esterni al territorio regionale. In tal modo, proprio le persone affette dalle più gravi disabilità subiscono una irragionevole restrizione della libertà di scelta della cura, con grave pregiudizio anche della continuità nelle cure e nell'assistenza – che costituisce un profilo del diritto alla salute ugualmente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007) – specie per i pazienti che da tempo sono presi in carico da strutture ubicate al di fuori della Regione Puglia, con le quali non risulta più possibile concludere accordi contrattuali. Risulta così violato il principio di uguaglianza, garantito dall'art. 3 Cost., che trova, in riferimento alle persone disabili, ulteriore riconoscimento nella citata Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l'Unione europea (Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità), e che pertanto vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

v) Contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute, arbitrarie e irrazionali

Secondo la sentenza n. **110**, la disciplina delle misure cautelari deve essere ispirata al criterio del

«minore sacrificio necessario»: la compressione della libertà personale deve essere, pertanto, contenuta entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto. Da tali coordinate si è discostata vistosamente la disciplina dettata dal secondo e dal terzo periodo del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen., che, come quella delineata dall'art. 12, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, stabilisce, rispetto ai soggetti raggiunti da gravi indizi di colpevolezza per taluni delitti, una duplice presunzione: relativa, quanto alla sussistenza delle esigenze cautelari, e assoluta, quanto alla scelta della misura, reputando il legislatore adeguata, ove la presunzione relativa non risulti vinta, unicamente la custodia cautelare in carcere, senza alcuna possibile alternativa.

La medesima *ratio* è stata applicata anche nella sentenza n. **172** a proposito di automatismi nel diniego del rinnovo del permesso di soggiorno in ipotesi di commissione di particolari reati ad opera dello straniero extracomunitario. La Corte ha conseguentemente ribadito che le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit* e che l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa.

vi) Uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e rapporti con gli artt. 48 e 51 Cost.

La sentenza n. **198** dichiara che il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48 Cost., si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3, sicché quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia. Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all'art. 123 Cost., «forma di governo» e «principî fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l'accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi).

vii) Competenza esclusiva statale in materia di diritti civili e sociali quale garanzia del principio di uguaglianza

Secondo le sentenze n. **164, 203** e **207**, l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è previsto in relazione ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; esso, pertanto, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., essendo strumento indispensabile per realizzare quella garanzia.

viii) Competenza esclusiva statale in materia di diritto privato quale garanzia del principio di uguaglianza

L'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005). Così la sentenza n. **273**.

5.2. Il principio di ragionevolezza

i) Art. 3 come canone di razionalità, giustizia ed equità

L'ordinanza n. **49** ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità

costituzionale degli artt. 19 e 22, comma 4, del d.lgs. n. 169 del 2007, nella parte in cui, prevedendo l'inapplicabilità della normativa in materia di esdebitazione alle procedure aperte prima del 16 luglio 2006, realizzerebbero una manifesta disparità di trattamento, posto che ad esse consegue che quanti sono stati dichiarati falliti prima della predetta data sono ammessi alla esdebitazione solo se alla medesima data la relativa procedura fallimentare era ancora pendente. Infatti il criterio di discrimine nella applicazione di diverse discipline normative basato su dati cronologici non può dirsi, a meno che non sia affetto da manifesta arbitrarietà intrinseca, fonte di ingiustificata disparità di trattamento, poiché lo stesso naturale fluire del tempo è valido elemento diversificatore delle situazioni giuridiche.

Con la sentenza n. **87** viene riaffermata la giurisprudenza che desume dall'art. 3 Cost. un canone di «razionalità» della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» (sentenza n. 421 del 1991) ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (sentenze n. 46 del 1993, n. 81 del 1992).

La sentenza n. **213** ha affermato che l'indiscriminata retroattività del beneficio economico a favore di taluni dipendenti di una Regione è viziata da irragionevolezza, tenuto conto pure che in altre occasioni la Corte ha ritenuto ragionevole la scelta legislativa, di segno contrario, di graduare nel tempo la concessione e la retrodatazione degli effetti economici di determinati meccanismi perequativi.

Con la sentenza n. **230** si è affermato che non può ritenersi manifestamente irrazionale che il legislatore, per un verso, valorizzi, anche in ossequio ad esigenze di ordine costituzionale, la funzione nomofilattica della Corte di cassazione, e delle Sezioni unite in particolare – postulando, con ciò, che la giurisprudenza successiva si uniformi «tendenzialmente» alle decisioni di queste ultime – e, dall'altro, ometta di prevedere la revoca delle condanne definitive pronunciate in relazione a fatti che, alla stregua di una sopravvenuta diversa decisione dell'organo della nomofilachia, non sono previsti dalla legge come reato, col risultato di consentire trattamenti radicalmente differenziati di autori di fatti analoghi.

ii) Ragionevolezza, divieto di automatismi e discrezionalità del legislatore

La sentenza n. **31** rileva che è possibile, e la stessa Costituzione lo prevede (art. 30, secondo comma), che uno o entrambi i genitori si rivelino incapaci di assolvere i loro compiti, con conseguente necessità per il legislatore di disporre interventi sostitutivi (artt. 330 e seguenti cod. civ.). E del pari è possibile che la condotta di uno o di entrambi i genitori sia idonea ad integrare gli estremi di un reato, in relazione al quale il legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, ritenga che, in caso di condanna, si debba rendere applicabile la pena accessoria della perdita della potestà. Tuttavia, proprio perché la pronunzia di decadenza va ad incidere sull'interesse del minore sopra indicato, non è conforme al principio di ragionevolezza, e contrasta quindi con il dettato dell'art. 3 Cost., il disposto dell'art. 569 cod. pen. che, ignorando il detto interesse, statuisce la perdita della potestà sulla base di un mero automatismo, che preclude al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, tali da giustificare la detta applicazione appunto a tutela di quell'interesse.

La sentenza n. **166** ha stabilito che, quanto al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il fatto che l'esercizio dell'attività professionale da parte di pubblici dipendenti (a tempo parziale ridotto entro il 50%) fosse stato in precedenza giudicato non assolutamente irragionevole ed illogico non poteva inibire al legislatore, nella sua discrezionalità, di reintrodurre per i medesimi il divieto d'iscrizione agli albi degli avvocati. Sicché, il divieto *de quo* è stato ritenuto coerente con la caratteristica – peculiare della professione forense (tra quelle il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in un albo) – 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. n. 1578 del 1933, recante "Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore").

Con la sentenza n. **172** si è affermato che la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, secondo la giurisprudenza costituzionale, è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici, che spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità. L'esercizio di tale discrezionalità, tuttavia, per essere in armonia con l'art. 3 Cost., occorre che sia conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza. Il legislatore può, pertanto, subordinare la regolarizzazione del rapporto di lavoro al fatto che la permanenza nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno degli interessi coinvolti dalla disciplina dell'immigrazione, ma la relativa scelta deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario, perché la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati o peggiorativi. Nel quadro di tali principî, a conforto della manifesta irragionevolezza della norma censurata assume rilievo la considerazione che il diniego della regolarizzazione consegue automaticamente alla pronuncia di una sentenza di condanna anche per uno dei reati di cui all'art. 381 cod. proc. pen., nonostante che gli stessi non siano necessariamente sintomatici della pericolosità di colui che li ha commessi, senza che sia permesso alla pubblica amministrazione di apprezzare al giusto gli interessi coinvolti e di accertare se il lavoratore extracomunitario sia o meno pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

La sentenza n. **251** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. Infatti, il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale; deroghe al bilanciamento però sono possibili e rientrano nell'àmbito delle scelte del legislatore, che sono sindacabili da questa Corte soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza, che nel caso di specie è resa evidente dall'enorme divaricazione delle cornici edittali stabilite dal legislatore per il reato circostanziato e per la fattispecie base prevista dal primo comma dell'art. 73.

iii) Ragionevolezza e retroattività

Più volte la Corte ha affermato che il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. Pertanto, il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principî, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU. La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario. Con le sentenze nn. **15** e **78** la Corte ribadisce che la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo, in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore, a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principî di preminente interesse costituzionale. Ribadisce, inoltre, quelli che sono i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principî costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza

dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

La sentenza n. **213** ha ritenuto fondata la questione di legittimità dell'art. 3 della l. reg. Molise n. 17 del 2011 in quanto non esiste alcun motivo plausibile che giustifichi la retrodatazione del beneficio del trattamento giuridico ed economico della categoria D3 a favore dei titolari degli incarichi di responsabile di segreteria particolare svolti a partire dal 1° gennaio 2011. Anzi, proprio l'indiscriminata retroattività del beneficio economico è viziata da irragionevolezza, tenuto conto della ragionevolezza della scelta legislativa, di segno contrario, di graduare nel tempo la concessione e la retrodatazione degli effetti economici di determinati meccanismi perequativi.

Va anche citata la sentenza n. **264** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, sulle c.d. "pensioni svizzere", sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, come interpretato dalla Corte EDU. La norma denunciata – in dichiarata interpretazione dell'art. 5, secondo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968 – prevede sostanzialmente che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo. Il parametro dell'art. 117 Cost. integrato dall'art. 6 CEDU, nel caso di specie, è costituito dalla applicazione che la Corte EDU ha operato, nella sentenza Maggio, di tale art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Con tale decisione la Corte europea aveva ritenuto di "non essere persuasa" del fatto che, nel caso ad essa sottoposto, fossero presenti quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva, e perciò aveva concluso che lo Stato aveva violato i diritti dei ricorrenti ai sensi della citata disposizione convenzionale, intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole. La Corte costituzionale, successivamente adita, dichiara che nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui essa è chiamata, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come sopra integrato, prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata, l'art. 1, co. 777, l. n. 296 del 2006. A tal riguardo afferma: "Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell'àmbito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principî di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali. È ispirata, invero, ai principî di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni".

iv) Necessità di addurre argomentazioni puntuali perché sia ammissibile il vaglio circa la ragionevolezza di una norma

La sentenza n. **140** ha ribadito il costante orientamento della Corte costituzionale secondo cui può ammettersi l'esame della questione sotto il profilo della ragionevolezza solo nel caso in cui vengano addotte puntuali ed univoche argomentazioni circa il pregiudizio relativo alla tutela del diritto cui esso si riferisce.

v) Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento

Nella sentenza n. **166** si è affermato che il principio del legittimo affidamento - per la circostanza che il contemporaneo esercizio dell'attività di dipendente *part-time* e di avvocato fosse in precedenza consentito - trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini

assoluti e inderogabili. Da un lato, infatti, la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve essere consolidata, dall'altro, l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato. Con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, unica condizione essendo che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto. Orbene, nel caso di specie non ricorre una tale evenienza, poiché la normativa transitoria dettata dall'art. 2 della legge in oggetto ha concesso ai dipendenti pubblici *part-time* un primo periodo di durata triennale onde esercitare l'opzione per l'uno o per l'altro percorso professionale e, poi, ancora un altro di durata quinquennale ai fini dell'eventuale richiesta di rientro in servizio.

La sentenza n. **277** ha ad oggetto l'art. 1, co. 1349, della l. n. 296 del 2006, e l'art. 2, co. 3, della l. regione Piemonte n. 39 del 2004, per le quali l'Ente Mauriziano di Torino costituito in azienda sanitaria ospedaliera (soggetto non pienamente solvibile) succede all'Ordine Mauriziano di Torino nelle obbligazioni sorte successivamente alla sua costituzione, rovesciando così la regola enunciata in origine dall'art. 2, co. 3, del d.l. n. 277 del 2004, con il quale era stato disposto che di questi debiti avrebbe risposto invece la Fondazione ordine Mauriziano. La Corte afferma che al legislatore è precluso incidere sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi provvedimenti giurisdizionali, sostituendo ad un soggetto *in bonis*, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti (sentenza n. 364 del 2007). Conseguentemente dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui si limita a rendere la Fondazione, anziché l'ASOM, responsabile delle obbligazioni contratte nella veste di Ordine Mauriziano, tradendo l'affidamento contrario ingenerato nei creditori dal d.l. n. 277 del 2004. Di particolare rilievo è l'affermazione conclusiva della Corte secondo cui la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto (sentenza n. 206 del 2009; sentenza n. 156 del 2007), sicché, legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale hanno violato i limiti della discrezionalità legislativa.

vi) Irragionevolezza di abrogazioni generalizzate che creino incertezza sulle normative effettivamente abrogate

La sentenza n. **200** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell' art. 3, comma 3, del d.l. n. 138 del 2008, in quanto dispone, allo scadere di un termine prestabilito, l'automatica «soppressione», secondo la terminologia usata dal legislatore, di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche, stabilito al comma 1. Poiché la previsione censurata dispone la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, essa pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, le singole Regioni, stando alla norma censurata, dovrebbero ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti, risultino ancora in vigore a seguito degli effetti dell'art. 3, comma 3, primo periodo. La valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun legislatore regionale, e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici. Di conseguenza, l'art. 3, comma 3, appare viziato sotto il profilo della ragionevolezza, determinando una violazione che si ripercuote sull'autonomia legislativa regionale garantita dall'art. 117 Cost., perché, anziché favorire la tutela della concorrenza, finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici.

Capitolo II
Diritti e doveri degli individui
Sezione I
I rapporti civili

1. La libertà di associazione

La sentenza n. **32** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dei principî costituzionali sulla libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost., dell'art. 76, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011, che impone l'adozione di un logo della Protezione Civile regionale sulle divise di ordinanza e sui mezzi in dotazione del SASA – CNSAS (Soccorso Alpino Speleologico Abruzzo del Corpo nazionale del Soccorso Alpino Speleologico), senza che il nuovo segno di riconoscimento sia stato espressamente concordato o assentito dal Corpo nazionale del soccorso alpino, il quale ha natura volontaria ed è titolare per sua libera scelta di un proprio logo.

2. I principî costituzionali in materia penale

2.1. Automatismo della pena accessoria

Con la sentenza n. **31**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 cod. pen., nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'art. 567, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto. Il Tribunale rimettente − chiamato a giudicare della penale responsabilità di una donna che aveva alterato lo status della propria figlia, dichiarata come naturale nonostante fosse legittima in quanto concepita in costanza di matrimonio − aveva proposto l'incidente di costituzionalità per violazione del principio di ragionevolezza, in relazione all'automatismo della pronuncia di decadenza della potestà genitoriale − *ex* art. 569 cod. pen. − quale inevitabile pena accessoria alla condanna per il reato di cui all'art. 567, secondo comma cod. pen. La Corte, accogliendo la censura, ha premesso, quale caposaldo della propria argomentazione, come sia principio acquisito nell'ordinamento internazionale, che in ogni atto comunque riguardante un minore deve tenersi presente il suo interesse, considerato preminente. D'altra parte, la potestà genitoriale, se correttamente esercitata, risponde all'interesse morale e materiale del minore , inevitabilmente coinvolto da ogni statuizione che di quella potestà sancisca la perdita. Epilogo argomentativo di tali premesse è la considerazione che non appare conforme al principio di ragionevolezza − e vìola, dunque, l'art. 3 della Carta fondamentale − una norma, quale quella censurata che, ignorando la valutazione di tale interesse, stabilisce la perdita della patria potestà sulla base di un mero automatismo, privando il giudice di «ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, tali da giustificare la detta applicazione appunto a tutela di quell'interesse». Ciò in considerazione anche dei caratteri propri del delitto di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., il quale, diversamente da altre ipotesi criminose in danno di minori, non reca in sé una presunzione assoluta di pregiudizio per i loro interessi morali e materiali, tale da indurre a ravvisare sempre l'inidoneità del genitore all'esercizio della potestà genitoriale.

2.2. Circostanze del reato

Un'attenta ermeneutica del testo normativo oggetto della censura di costituzionalità induce la Corte a rilevare un erroneo presupposto interpretativo ed a dichiarare non fondata la questione nella sentenza n. **167**. Il dubbio investiva la compatibilità costituzionale con i principî di eguaglianza e della finalità rieducativa della pena (artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.), dell'art. 186-*bis*, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui – omettendo di richiamare il comma 9-*bis* dell'art. 186 cod. strada – non consentirebbe di sostituire la pena applicabile per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool da parte dei conducenti "a rischio elevato" indicati nel comma 1 dello stesso art. 186-*bis* (infraventunenni, neo-patentati, autotrasportatori e conducenti di mezzi pesanti o di autobus) con il lavoro di pubblica utilità, di cui all'art. 54 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468). La Corte evidenzia come, alla radice della questione, si ponesse un preciso presupposto interpretativo: e cioè che il comma 3 dell'art. 186-*bis* cod. strada – per la parte in cui, richiamando le lettere *b)* e *c)* dell'art. 186, comma 2, cod. strada, commina sanzioni penali nei confronti dei conducenti "a rischio elevato" che guidino sotto l'influenza dell'alcool – delinei una fattispecie autonoma di reato, e non già una circostanza aggravante della figura "generica" di guida sotto l'influenza dell'alcool descritta dal medesimo art. 186. Presupposto, questo, che si rivela erroneo in forza di una serie di ragioni, di ordine letterale, logico e sistematico. Innanzitutto − rileva la pronuncia − è la stessa lettera della legge a deporre per la sussistenza di una circostanza aggravante, posto che nella norma censurata manca totalmente la descrizione del fatto e le pene sono determinate con la tipica espressione «sono aumentate». D'altra parte, nel comma 4 dell'art. 186-*bis*, le previsioni del comma 3 sono espressamente qualificate come circostanze aggravanti, al fine di sottoporle ad un regime speciale e derogatorio rispetto a quello ordinario del bilanciamento tra circostanze eterogenee, delineato dall'art. 69 del codice penale. Inoltre, il presupposto ermeneutico posto a fondamento del quesito di costituzionalità risulta − come si evidenzia nella pronuncia − contrario a canoni di interpretazione logica e sistematica. Invero, se esso fosse vero, rimarrebbero inapplicabili al reato di guida sotto l'influenza dell'alcool dei conducenti maggiormente "a rischio" – in quanto non specificamente richiamate dall'art. 186-*bis* cod. strada – non soltanto la disposizione del comma 9-*bis* dell'art. 186 (con la discrasia che forma oggetto di censura, rispetto alla corrispondente fattispecie di guida in stato di alterazione psico-fisica conseguente all'uso di sostanze stupefacenti commessa dai medesimi soggetti), ma anche quelle dei commi da 2-*ter* a 2-*octies* dello stesso art. 186, con la conseguenza, tra l'altro, della non operatività delle disposizioni che prevedono che le sanzioni accessorie si applichino anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti (comma 2-*quater*), nonché quelle che prevedono e disciplinano la ricordata circostanza aggravante ad effetto speciale del fatto commesso in ora notturna (commi 2-*sexies*, 2-*septies* e 2-*octies*). Conseguenze, queste, inaccettabili sotto il profilo della razionalità normativa, comportando un indebolimento del regime sanzionatorio proprio rispetto a soggetti maggiormente "a rischio", per i quali il legislatore, con il nuovo art. 186-*bis* cod. strada, ha, per altro verso, inteso specificamente irrigidire la risposta punitiva, in considerazione della maggiore pericolosità del fatto. Né le considerazioni dianzi svolte risultano inficiate dalla disposizione del comma 6 dell'art. 186-*bis* cod. strada, oggetto di censura, e, in particolare, dal fatto che tale disposizione richiami espressamente, in rapporto alla guida sotto l'influenza dell'alcool dei conducenti "a rischio elevato", solo alcuni dei commi dell'art. 186 (precisamente, i commi da 3 a 6, 8 e 9). Tale richiamo, infatti, si giustifica considerando che la disposizione censurata reca la disciplina dell'accertamento del tasso alcoolemico, e, pertanto, si preoccupa di non lasciare "scoperto", su detto versante, l'autonomo illecito amministrativo previsto in rapporto ai conducenti "a rischio elevato" dal comma 2 dell'art. 186-*bis*. Dunque, dalla norma denunciata non può trarsi – come pretende il rimettente – un *argumentum* a contrario, alla cui stregua il legislatore avrebbe voluto escludere l'applicabilità alla

fattispecie criminosa considerata di tutte le disposizioni dell'art. 186 cod. strada non espressamente richiamate. Una volta qualificate correttamente come circostanze aggravanti le ipotesi di guida sotto l'influsso dell'alcool dei conducenti "a rischio elevato", delineate dal comma 3 dell'art. 186-*bis*, il *vulnus* costituzionale denunciato dal rimettente non sussiste, per la dirimente ragione che – in riferimento all'art. 186, comma 2, lettere *b)* e *c)*, cod. strada – esse restano, di per sé, soggette alla disciplina valevole per la fattispecie base (quella dell'art. 186), anche per quanto attiene alla possibile sostituzione della pena detentiva e pecuniaria con il lavoro di pubblica utilità ed ai benefici connessi allo svolgimento positivo di tale lavoro (comma 9-*bis*).

La sentenza n. **251** ha posto importanti principî sui di criteri di bilanciamento di circostanze ai fini della concreta commisurazione della sanzione penale. Profilo, questo, di particolare delicatezza, poiché consente al giudice di «valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono» (sentenza n. 38 del 1985): ciò, peraltro, ferma restando la possibilità, per il legislatore, di introdurre deroghe al potere giudiziale di bilanciamento, sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio. Nel caso della pronuncia in esame, lo scrutinio di costituzionalità ha investito la "deroga" legislativa al principio del bilanciamento introdotta dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251. Tale norma ha infatti sostituito il quarto comma dell'art. 69 cod. pen., sul giudizio di bilanciamento delle circostanze, stabilendo, tra l'altro, un divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti su quella prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., vale a dire sulla recidiva reiterata. Tra le circostanze attenuanti non più bilanciabili, secondo un giudizio di prevalenza, con la recidiva reiterata è rientrata anche la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti), così determinando, secondo la denuncia del giudice rimettente una evidente disarmonia con i principî della Carta. Il contrasto è stato prospettato dal giudice rimettente innanzitutto con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), perché, in determinati casi, condurrebbe «ad applicare pene identiche a violazioni di rilievo penale enormemente diverso»: il recidivo reiterato implicato nel grande traffico di stupefacenti (art. 73, comma 1, d.P.R. n. 309 del 1990) al quale siano riconosciute le circostanze attenuanti generiche è punito con la stessa pena prevista per il recidivo reiterato autore di uno «spaccio di strada» di minime quantità, al quale siano riconosciute le circostanze attenuanti generiche e la circostanza prevista dal quinto comma dell'art. 73, nonostante l'enorme differenza oggettiva, naturalistica, criminologica delle due condotte. Era stato poi prospettato il contrasto con il principio di offensività (art. 25, secondo comma, Cost.), che, con il suo espresso richiamo al «fatto commesso», riconoscerebbe rilievo fondamentale all'azione delittuosa per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto manifestazione sintomatologica di pericolosità sociale, con la necessità, pertanto, di un trattamento penale differenziato per fatti diversi. Infine, la norma censurata era sospettata di violazione del principio di proporzionalità della pena, nelle sue due funzioni retributiva e rieducativa, (art. 27, terzo comma, Cost.), atteso che una pena sproporzionata alla gravità del reato commesso da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice. La Corte, con la pronuncia in questione, ha riconosciuto la piena fondatezza di tali argomenti e – ricostruito il quadro storico del giudizio di bilanciamento di circostanze – ha innanzitutto evidenziato la manifesta irragionevolezza delle conseguenze sul piano sanzionatorio del divieto di prevalenza dell'attenuante di cui al quinto comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 sulla recidiva reiterata. Esito, questo, reso evidente dall'enorme divaricazione delle cornici edittali stabilite dal legislatore per il reato circostanziato e per la fattispecie base prevista dal primo comma della disposizione citata e dagli effetti determinati dal convergere della deroga al giudizio di bilanciamento sull'assetto delineato dallo stesso art. 73: nel caso di recidiva reiterata equivalente all'attenuante, il massimo edittale previsto dal quinto comma per il fatto di "lieve entità" (sei anni di reclusione) diventa il minimo della pena da irrogare; ciò significa – ha ragionato ancora la Corte – che il minimo della pena detentiva previsto per il fatto di "lieve entità" (un anno di reclusione) viene moltiplicato per sei nei confronti del recidivo reiterato, che subisce così di fatto un aumento incomparabilmente superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma,

cod. pen. per la recidiva reiterata, che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi. Tale meccanismo elide inoltre le rilevanti differenze quantitative delle comminatorie edittali del primo e del quinto comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, le quali rispecchiano invece le diverse caratteristiche oggettive delle due fattispecie, sul piano dell'offensività e alla luce delle stesse valutazioni del legislatore: di guisa che vengono ricondotti alla medesima cornice edittale due fatti che lo stesso assetto legislativo riconosce come profondamente diversi sul piano dell'offesa, così determinando un contrasto tra la disciplina censurata e l'art. 25, secondo comma, Cost., che pone il fatto alla base della responsabilità penale. Importante, a questo proposito, la chiarificazione della sentenza circa i rapporti tra recidiva e principio di offensività: la recidiva reiterata – afferma il Giudice delle leggi – riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo. Ciò significa che il principio di offensività è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base e alle circostanze, ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale. La Corte evidenzia inoltre come la norma censurata dia luogo anche a una violazione del principio di uguaglianza, perché il recidivo reiterato, cui siano riconosciute le attenuanti generiche, autore di un fatto "non lieve" da punire con il minimo edittale della pena stabilita dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, riceve lo stesso trattamento sanzionatorio – quest'ultimo irragionevolmente più severo – spettante al recidivo reiterato, cui pure siano riconosciute le attenuanti generiche, ma autore di un fatto di "lieve entità". Infine, la violazione del principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.): il divieto legislativo di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 impedisce il necessario adeguamento della sanzione, che dovrebbe avvenire attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per il fatto di "lieve entità".

2.3. Principio di tassatività o di determinatezza della norma penale

Con l'ordinanza n. **94**, la Corte ribadisce la regola processuale secondo cui censure prospettate in antitesi con la premessa interpretativa svolta dal rimettente determinano la manifesta inammissibilità della questione per la sua intrinseca contraddittorietà. Ciò avviene anche allorquando il rimettente, da una parte, lamenta la violazione del principio di determinatezza della fattispecie incriminatrice, mentre dall'altra, contraddittoriamente, fa leva su alcuni canoni interpretativi, di carattere letterale e sistematico, che lo conducono ad accogliere una interpretazione «restrittiva» della norma incriminatrice. Non senza considerare che – come ribadisce in via di principio la Corte – per costante giurisprudenza al fine di «verificare il rispetto del principio di tassatività o di determinatezza della norma penale occorre non già valutare isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, bensì collegarlo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa s'inserisce» (così, *ex plurimis*, sent. n. 282 del 2010).

2.4. Riforma del sistema delle pene accessorie e "monito" al legislatore

Un deciso "monito" circa «l'opportunità che il legislatore ponga mano ad una riforma del sistema delle pene accessorie, che lo renda pienamente compatibile con i principî della Costituzione, ed in particolare con l'art. 27, terzo comma» è espresso dalla Corte con la sentenza n. **134**. La pronuncia dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – riferite a numerosi parametri costituzionali (artt. 3, 4, 27, 41 e 111 della Costituzione) – dell'art. 216, ultimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), censurato in ragione della determinazione dell'entità della pena accessoria del delitto di bancarotta fraudolenta in misura fissa. Ciò, a fronte del variare della situazione concreta, determinerebbe una sostanziale ingiustizia nel trattare allo stesso modo condotte di rilievo penale tra loro differenti e difformemente sanzionate

dal legislatore mediante la pena principale; inoltre, una durata irragionevolmente lunga della pena accessoria una pena accessoria (tale da potersi prolungare ben oltre quella della pena principale) non sarebbe conforme alle esigenze di rieducazione e reinserimento sociale del condannato. La Corte – esaminando le possibili soluzioni normative alternative alla "fissità" della pena accessoria – evidenzia come l'addizione normativa richiesta dai giudici *a quibus* non costituisca una soluzione costituzionalmente obbligata ed ecceda pertanto i poteri di intervento del Giudice delle Leggi, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore. Da qui l'inammissibilità della questione, in uno con il "monito" al legislatore per una riforma delle pene accessorie già in precedenza segnalata (v. l'ordinanza n. 293 del 2008).

2.5. Sistema di ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive

Con la sentenza n. **1** la Corte è nuovamente intervenuta − sulla scia di una consolidata giurisprudenza − per riportare ad armonia costituzionale il sistema del ragguaglio fra le pene pecuniarie e le pene detentive: precisamente, per la conversione in libertà controllata delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato. Il dubbio di costituzionalità traeva origine dalla circostanza che l'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) ha aumentato da euro 38 a euro 250 il coefficiente di ragguaglio fra le pene pecuniarie e le pene detentive stabilito dall'art. 135 del codice penale; tale disposizione normativa ha tuttavia omesso, al contempo, di operare una omologa variazione, in aumento, del tasso sulla cui base − ai sensi dell'art. 102, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) deve aver luogo la conversione in libertà controllata delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato. La Corte ha evidenziato la sopravvenuta ed irragionevole alterazione dell'equilibrio del sistema: posto, infatti, che la modifica dell'art. 135 cod. pen., con un aggiornamento del parametro di ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive rispondeva ad una logica di "maggiore incisività della pena pecuniaria, tenuto conto anche della notevole svalutazione monetaria rispetto all'ultimo adeguamento", i relativi lavori parlamentari inerenti tale novella non evidenziavano, per contro, alcun accenno di specifica riflessione all'esigenza di un parallelo intervento sull'istituto della conversione della pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato, difatti rimasto immutato. Lo squilibrio di sistema che ne è scaturito (e che già in passato, per un'analoga novellazione parziale, aveva determinato l'intervento della Corte: sentenza n. 440 del 1994) non è sembrato, dunque, ascrivibile ad una scelta discrezionale del legislatore ed è apparso privo di adeguata base giustificativa, determinando una irragionevole, quanto macroscopica sperequazione tra i coefficienti posti a raffronto, con violazione del principio di eguaglianza. La Corte ha infatti evidenziato come, nell'ipotesi in cui il giudice ritenga di dover applicare la pena pecuniaria in sostituzione di quella detentiva, la quantificazione della pena pecuniaria dovrà essere operata sulla base del nuovo importo di ragguaglio stabilito dall'art. 135 cod. pen. (costituente il parametro per la determinazione del «valore giornaliero» di sostituzione); di contro, ove il condannato risulti successivamente insolvibile, detta pena sostitutiva dovrà essere convertita in libertà controllata alla stregua dell'assai più basso coefficiente tuttora previsto dall'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981. La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta dall'8 agosto 2009, dell'art. 102, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui stabilisce che, agli effetti della conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato, il ragguaglio ha luogo calcolando euro 38, o frazione di euro 38, anziché euro 250, o frazione di euro 250, di pena pecuniaria per un giorno di libertà controllata.

2.6. Successione di leggi extrapenali, integratrici della norma penale

L'ordinanza n. **314**, contiene alcuni enunciati in ordine alla successione di leggi extrapenali,

integratrici della norma penale. Afferma la Corte che è assai controversa l'esistenza del principio secondo cui la successione di leggi extrapenali, integratrici della norma penale ha in ogni caso la stessa efficacia retroattiva, abolitrice del reato, riconosciuta dall'art. 2, secondo comma, cod. pen. alla successione di norme penali. Infatti, il tema, nella sua complessità, ha formato oggetto di approfondimenti anche recenti da parte della Corte di cassazione (Sez. un., 27 settembre 2007, n. 2451/08), e, in particolare, viene segnalato un orientamento, già richiamato dalla Corte, che «subordina comunque l'applicabilità dell'art. 2 cod. pen. alla condizione, da verificare caso per caso, che la modifica (o l'abrogazione) delle norme extrapenali incida sullo stesso giudizio di disvalore della condotta incriminata sotteso alla comminatoria di pena, e non si limiti soltanto a precisare la fattispecie precettiva» (ordinanza n. 415 del 2004).

2.7. Termini di prescrizione e principio di retroattività della lex mitior

La Corte è tornata ad esaminare la tematica del principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale con l'ordinanza n. **43**. Con una serie di ordinanze di rimessione, è stato infatti riproposto il dubbio di compatibilità costituzionale − riferito alla asserita violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali − 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), nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione». Nella prospettiva dei giudici *a quibus* tale disposizione costituiva *vulnus* all'art. 7 della Convenzione EDU (e, dunque, quale parametro interposto, all'art. 117, primo comma, Cost.) che, stabilendo il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve: appunto, la retroattività della *lex mitior*. La Corte − dichiarate inammissibili alcune delle ordinanze di rimessione per carenze di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza e scrutinando l'unica ordinanza di rimessione ammissibile − ha richiamato lo specifico precedente della sentenza n. 236 del 2011, la quale aveva già dichiarato non fondata la medesima questione di legittimità. La Corte ha ribadito i principî affermati nella richiamata pronuncia, nella quale aveva evidenziato, per un verso, come «il riconoscimento da parte della Corte europea del principio di retroattività *in mitius* − che già operava nel nostro ordinamento in forza dell'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. e aveva trovato un fondamento costituzionale attraverso la giurisprudenza di questa Corte − non abbia escluso la possibilità di introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione»; e, per altro verso che il principio riconosciuto dalla Corte di Strasburgo «riguardi esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, mentre sono estranee all'àmbito di operatività di tale principio, così delineato, le ipotesi in cui non si verifica un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità», con la conseguenza che esso non può riguardare le norme sopravvenute che modificano, in senso favorevole al reo, la disciplina della prescrizione. Da qui, la declaratoria di manifesta infondatezza della questione.

2.8. Termini di prescrizione e reati di competenza del giudice di pace

Con l'ordinanza n. **45**, la Corte ha ribadito − sulla scia di un'ormai affermata giurisprudenza (sentenza n. 2 del 2008; ordinanze nn. 223, 381 e 433 del 2008, e n. 135 del 2009) − la manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 157, quinto comma, cod. pen. (come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251), nella parte in cui non dispone che il termine triennale di prescrizione si applichi a tutti i reati di competenza del giudice di pace, e non soltanto a quelli puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria. La Corte, anche

in relazione a tale questione, ha chiarito come essa origini da un erroneo presupposto interpretativo del rimettente, posto che, in punto di ermeneutica della norma censurata, deve essere esclusa l'attuale vigenza di un termine triennale di prescrizione per i reati di competenza del giudice di pace punibili mediante le cosiddette sanzioni paradetentive. Come già evidenziato nei precedenti citati (in particolare, nella sentenza n. 2 del 2008), deve escludersi la riferibilità della norma contenuta nel quinto comma dell'art. 157 cod. pen. a fattispecie incriminatici che non prevedano in via diretta ed esclusiva pene diverse da quelle pecuniarie o detentive, rilevandosi la perdurante equiparazione, «per ogni effetto giuridico», tra le pene dell'obbligo di permanenza domiciliare e del lavoro socialmente utile, irrogabili dal giudice di pace in alternativa alle pene pecuniarie, e le sanzioni detentive originariamente previste per i reati che le contemplano. In conseguenza della ritenuta applicabilità delle disposizioni previste nel primo comma dell'art. 157 cod.pen. a tutti i reati di competenza del giudice di pace, la Corte ha dunque escluso l'incongrua diversità di trattamento denunciata dal rimettente. Analogamente l'ordinanza n. **313**.

2.9. Trattamento sanzionatorio (omesso versamento dell'iva)

Nell'intersezione tra significative affermazioni di principio su responsabilità penale ed eguaglianza si colloca l'ordinanza n. **25**. Con tale pronuncia, la Corte ha ribadito il principio che al legislatore è consentito includere in uno stesso paradigma punitivo una pluralità di fattispecie diverse per struttura e disvalore, spettando, in tali casi, al giudice far emergere la differenza tra le varie condotte tramite la graduazione della pena nell'àmbito della forbice edittale, qualora sufficientemente diversificata a tal fine. Nella specie, pertanto, la Corte ha ritenuto insussistente la lesione del principio di eguaglianza per la norma censurata − l'art. 10-*ter* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'art. 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) − che sottopone allo stesso trattamento sanzionatorio soggetti che fruiscono di termini comunque differenti per il versamento idoneo ad evitare la responsabilità penale.

2.10. Trattamento sanzionatorio e lieve entità del fatto (sequestro estorsivo)

Al pari della configurazione delle fattispecie astratte di reato, anche la commisurazione delle sanzioni per ciascuna di esse, è materia affidata alla discrezionalità del legislatore, in quanto involge apprezzamenti tipicamente politici: pertanto, le scelte legislative sono sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione. E' questo il principio applicato dalla Corte nello scrutinio dell'assetto sanzionatorio del sequestro di persona a scopo di estorsione oggetto della sentenza n. **68**. Con tale pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 del codice penale nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. La questione era stata prospettata dal giudice remittente sotto il profilo della dubbia ragionevolezza della disparità di trattamento sanzionatorio di situazioni omologhe, per la piena assimilabilità della figura criminosa del sequestro di persona a scopo terroristico − in relazione al quale l'art. 311 cod. pen. prevede la diminuzione della pena «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità e le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità» − al sequestro estorsivo, fattispecie nella quale è invece assente la mitigazione sanzionatoria in presenza di elementi oggettivi rivelatori di una limitata gravità del fatto. La Corte − dopo ampia ricostruzione storico-sistematica della serie di interventi legislativi forieri dell'attuale assetto della norma censurata − ha innanzitutto evidenziato come la fattispecie criminosa del sequestro estorsivo possa anche assumere caratteri di più o meno marcata "occasionalità" dell'iniziativa delittuosa (prescindendo, così, da una significativa organizzazione di uomini e di

mezzi) o di minore intensità sia per l'entità dell'offesa recata alla vittima − quanto a tempi luoghi e modalità della privazione della libertà personale − che per l'ammontare delle somme pretese quale prezzo per la liberazione. Con ulteriore passaggio motivazionale, la Corte ha quindi ampiamente argomentato circa la piena idoneità del sequestro terroristico o eversivo a fungere da *tertium comparationis*, per essere strettamente affine e sostanzialmente omogenea a quella del sequestro estorsivo, sotto tutta una serie di profili, quali: la comune matrice storica; l'identica struttura della condotta integrativa (privazione della libertà personale); trattamento sanzionatorio per la fattispecie base ed identici aggravamenti di pena collegati alla morte del sequestrato; circostanze attenuanti correlate alla «dissociazione» dell'agente dagli altri concorrenti nel reato. A fronte di tale evidente parallelismo, il fondamentale elemento di differenziazione tra le due figure criminose − vale a dire la diversità del bene giuridico protetto riflessa nei contenuti del dolo specifico − non solo non impedisce la comparazione ma, secondo la Corte «rafforza, anzi, il giudizio di violazione dei principî di eguaglianza e ragionevolezza», avuto riguardo alla preminenza dell'offesa arrecata dal sequestro terroristico o eversivo (ordine costituzionale) rispetto a quella arrecata dal secondo (patrimonio). Rilievo, quest'ultimo, che, se giustifica la sottopozione del sequestro terroristico o eversivo ad uno "statuto" in generale più severo di quello proprio del sequestro estorsivo, rende, di contro, manifestamente irrazionale − e dunque lesiva dell'art. 3 Cost. − la mancata previsione, in rapporto al sequestro di persona a scopo di estorsione, di una attenuante per fatti di lieve entità analoga a quella applicabile alla fattispecie "gemella" che, *coeteris paribus*, aggredisce l'interesse di rango più elevato.

3. I principî costituzionali in materia processuale

3.1. Il giusto processo

La sentenza n. **15** ha escluso il contrasto tra l'art. 111, secondo comma, Cost. e una norma che «non interferisce sull'esercizio della funzione giudiziaria e sulla parità delle parti nello specifico processo, bensì pone una disciplina generale ed astratta sull'interpretazione di un'altra norma e, dunque, si colloca su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme a singole fattispecie». Nell'occasione i Giudici, dopo avere ribadito che «l'incidenza di una norma interpretativa su giudizi in corso è fenomeno fisiologico», hanno richiamato l'insegnamento della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo cui «"L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte"». Già nella sentenza n. 257 del 2011 si era osservato che, «con riguardo all'art. 6 della CEDU, (...) la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia (…), non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (…). La regola di diritto (…) è che "Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'art. 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia". (…) dunque, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da "motivi imperativi di interesse generale" che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principî, diritti e beni di rilievo costituzionali, nell'àmbito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali. Diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d'influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto"».

La sentenza n. **78** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 117,

primo comma, Cost., dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, recante norma di interpretazione autentica dell'art. 2935 cod. civ. in materia di prescrizione dei diritti rivenienti da operazioni bancarie regolate in conto corrente. Infatti, i Giudici, dopo aver confermato l'orientamento già espresso nella sentenza n. 15, non hanno ravvisato nel caso di specie «motivi imperativi di interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo» della censurata disposizione interpretativa.

Il principio costituzionale della «durata ragionevole del processo» non impone «la prescrizione di termini decadenziali (o di altri meccanismi equivalenti) intesi a sollecitare l'esercizio dell'azione» (ordinanza n. **112**).

3.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali

Anche la giurisprudenza del 2012 ha avuto modo di ribadire che il legislatore gode di ampia discrezionalità «in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali» (ordinanza n. **26**, richiamata anche dall'ordinanza n. **194**)

L'ordinanza n. **174** ha rammentato come la giurisprudenza costituzionale abbia «costantemente riconosciuto», oltre alla discrezionalità, anche «l'insindacabilità delle scelte del legislatore, che non siano caratterizzate da una manifesta irragionevolezza, nella disciplina di istituti processuali (*ex multis*, ordinanze n. 164, n. 82, n. 50 del 2010, n. 240 e n. 109 del 2006)».

L'ordinanza n. **240** ha confermato che l'àmbito «della disciplina del processo e della conformazione degli istituti processuali» è «caratterizzato dalla ampia discrezionalità spettante al legislatore col solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (sentenza n. 17 del 2011; ordinanze n. 26 del 2012 e n. 141 del 2011)»; ed ha altresì sottolineato che al legislatore «è tradizionalmente attribuito l'apprestamento di misure idonee a salvaguardare il valore costituzionale della imparzialità del giudice, ove non ritenga che esso sia sufficientemente assicurato dagli istituti dell'astensione e della ricusazione (sentenza n. 287 del 2007)».

Le ordinanze nn. 194 e 240 sono richiamate nell'ordinanza n. **304** ove si è altresì sostenuto che un intervento di «ampia portata, capace di coinvolgere simultaneamente la disciplina dell'appello e dei casi di revocazione, con la necessità di rivederne istituti e nozioni ovvero anche di regolarne il coordinamento, è riservato al legislatore, al quale soltanto compete di definire un equilibrio diverso da quello attuale tra rimedi interni alle singole fasi o gradi del giudizio, nonché tra mezzi di impugnazione ordinari e straordinari (ordinanza n. 305 del 2001)».

3.3. La discrezionalità del legislatore nella determinazione delle sanzioni

La sentenza n. **252** ha giudicato inammissibile, per il carattere creativo del *petitum*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 58 del 1998, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, anche per equivalente, degli strumenti finanziari movimentati tramite le operazioni integrative dell'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, senza consentire all'autorità amministrativa prima e al giudice investito dell'opposizione poi di graduare anche tale misura in rapporto alla gravità in concreto della violazione commessa. La Corte ha ricordato che nell'«attuale panorama ordinamentale, la confisca – tanto penale che amministrativa – è (…) sempre e soltanto una misura "fissa". L'alternativa "di sistema" al regime dell'obbligatorietà è quella della facoltatività (è quest'ultima, appunto, la regola generale in tema di confisca amministrativa dei beni impiegati per commettere la violazione, rispetto alla quale la norma censurata assume carattere derogatorio […]): nel qual caso, peraltro, la discrezionalità della pubblica amministrazione o del giudice si esplica esclusivamente in rapporto all'*an* della misura. La confisca può essere disposta o meno: ma, se disposta, colpisce comunque nella loro interezza il bene o i beni che ne costituiscono l'oggetto tipico». Il rimettente non chiede di trasformare la confisca *de qua* «da obbligatoria in facoltativa:

chiede, invece, di introdurre un innovativo "terzo regime", a carattere intermedio (la "graduabilità"), a fronte del quale la discrezionalità amministrativa o giudiziale si esplicherebbe in relazione al *quantum*. La confisca degli "strumenti finanziari movimentati" resterebbe, cioè, obbligatoria, ma non "obbligatoriamente integrale"». Per questo verso, «l'intervento richiesto assume (…) il carattere di una "novità di sistema"», con conseguente inammissibilità della questione.

3.4. Il diritto di azione e di difesa

L'art. 24 Cost. è posto a presidio del «diritto alla tutela giurisdizionale» (ordinanza n. **112**), insuscettibile di essere vulnerato da un intervento legislativo che «non incide su diritti processuali, bensì opera sul piano sostanziale» (sentenza n. **15**).

La sentenza n. **111** ha richiamato la consolidata giurisprudenza che riconosce la compatibilità costituzionale del «condizionamento *ex se* dell'accesso alla giurisdizione, (…) ove giustificato da esigenze di ordine generale […] (*ex plurimis*, sentenze n. 276 del 2000, n. 82 del 1992, n. 46 del 1974; ordinanze n. 355 del 2007, n. 436 del 2006, n. 67 del 2005, n. 251 del 2003)».

Nella sentenza n. **117** si è ribadito che il parametro in esame «è vulnerato quando le norme processuali pongano "condizioni di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione" (tra le più recenti, sentenza n. 30 del 2011), ovvero prevedano deroghe non ragionevoli della regolamentazione della competenza per territorio (sentenza n. 231 del 1994)».

Il delicato tema delle «interferenze fra il segreto di Stato» e il diritto di difesa – «valore costituzionale primario, rientrante tra i diritti fondamentali dell'individuo» – è stato sviluppato nella sentenza n. **40**, ove si è esaminata la possibilità per l'imputato di rivelare all'autorità giudiziaria circostanze coperte da segreto se necessario al fine di evitare una condanna ingiusta. In esito ad un'accurata ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, i Giudici hanno chiarito che, attualmente, l'art. 202 cod. proc. pen. – che prevede l'obbligo di astensione del testimone dalla deposizione su fatti segretati – risulta affiancato dall'art. 41 della legge n. 124 del 2007, che, «nel ricalcarne in larga misura le cadenze, non incontra (…) limiti applicativi correlati alla veste processuale del dichiarante». Infatti, la nuova disposizione stabilisce, in termini indistinti, che ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati e agli incaricati di pubblico servizio è fatto divieto di riferire riguardo a fatti coperti da segreto di Stato; e che, in ogni stato e grado del procedimento penale, salvo quanto previsto dalla citata norma codicistica, se è stato opposto il segreto di Stato, l'autorità giudiziaria ne informa il Presidente del Consiglio per le eventuali deliberazioni di sua competenza. Di fronte all'opposizione del segreto, l'autorità giudiziaria è tenuta «a chiederne la conferma al Presidente del Consiglio dei ministri, non in ogni caso – come previsto dalla norma del codice – ma solo quando ritenga "essenziale quanto coperto dal segreto per la definizione del processo"». Confermando l'indirizzo già espresso dalla sentenza n. 106 del 2009, la Corte ha osservato che il legislatore ha conferito «portata generale al vincolo di riserbo, in sede processuale, dei pubblici funzionari riguardo alle notizie coperte da segreto di Stato, con previsione che – estrapolata da una specifica *sedes materiae* – si presta a ricomprendere, nella sua genericità, anche l'imputato e la persona sottoposta alle indagini, pure in assenza di espliciti riferimenti a tali figure». Il raffronto tra le discipline succedutesi nel tempo ha evidenziato come la normativa anteriore alla legge del 2007 «rimettesse, in pratica, all'imputato il bilanciamento tra il diritto individuale di difesa e il supremo interesse alla sicurezza della Repubblica, conferendogli una facoltà di scelta che poneva, peraltro, a suo esclusivo carico i "costi" dell'eventuale opzione per il secondo dei due valori. Rivelando il segreto, l'imputato avrebbe potuto, infatti, ottenere una pronuncia assolutoria a detrimento della sicurezza nazionale; scegliendo invece di tacere, avrebbe preservato quest'ultima, esponendosi però al rischio di una condanna ingiusta». In tale assetto «era comunque insita la preminenza delle esigenze difensive individuali rispetto a quelle di protezione della sicurezza dello Stato, quante volte l'imputato non ritenesse di dover affrontare il predetto rischio». Il legislatore del 2007 ha mutato i termini del bilanciamento. L'imputato viene a essere, «per un verso, incluso tra i titolari del potere-dovere di opporre il segreto di Stato, ma, al tempo stesso, sottratto – ove tenga la condotta conforme

all'esigenza di protezione della sicurezza nazionale – al rischio di una indebita affermazione di responsabilità penale. Lo Stato – mirando all'"autoconservazione" – richiede, cioè, anche alla persona sottoposta a processo il silenzio sulla notizia coperta da segreto, esigendo dalla giurisdizione un possibile esito processuale scevro da connotati negativi nei confronti del giudicabile (la dichiarazione di non doversi procedere)».

3.5. Il patrocinio a spese dello Stato e le spese di giustizia

Con la sentenza n. **101**, è stata dichiarata non fondata una questione di legittimità costituzionale – sollevata per la pretesa violazione del principio di eguaglianza – dell'art. 114 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui stabilisce che la revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, disposta ai sensi dell'art. 112, comma 1, lettera *c*) – vale a dire, per la mancata produzione, da parte del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea sottoposto a limitazioni della libertà personale, della prescritta certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero – ha effetto solo dalla scadenza del termine accordato dall'art. 94, comma 3, del testo unico per tale produzione documentale (venti giorni dalla data di presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio). In sostanza, il rimettente lamentava una disparità di trattamento, a suo giudizio irragionevole, tra soggetti in stato di libertà e soggetti sottoposti a limitazioni della libertà personale: i primi, qualora non presentino, in allegato alla richiesta di ammissione al patrocinio, la certificazione consolare o la dichiarazione sostitutiva prevista dall'art. 94, comma 2, del testo unico, sono, infatti, esclusi sin dall'inizio da ogni beneficio, essendo detto onere di documentazione previsto a pena di inammissibilità dell'istanza; di contro, il soggetto ristretto, che non depositi detti documenti nel termine a tal fine previsto, può comunque fruire del patrocinio a spese dello Stato per il periodo corrispondente al decorso di tale termine. La Corte ha osservato al riguardo come le due situazioni poste a raffronto dal giudice *a quo* siano evidentemente eterogenee tra loro. La previsione di una disciplina di maggior favore per il soggetto detenuto, agli arresti domiciliari o internato per l'esecuzione di misure di sicurezza si giustifica – come lo stesso rimettente, del resto, riconosce – in ragione delle limitazioni alla libertà di movimento cui l'interessato è sottoposto: limitazioni che rendono più problematico, che non per il soggetto libero, l'assolvimento dell'onere di produrre la certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero. Assodato, dunque, che la diversità di situazioni giustifica una diversità di disciplina, il "*quantum*" di tale diversità rappresenta, poi, materia di discrezionalità legislativa. Nella specie, il legislatore – proprio in considerazione delle rimarcate difficoltà cui il soggetto detenuto va incontro – ha ritenuto opportuno non soltanto accordare a costui un termine per la produzione della certificazione consolare, del quale il soggetto libero non fruisce, ma anche di prevedere che l'eventuale revoca del provvedimento di ammissione al beneficio – conseguente alla mancata presentazione della certificazione nel termine – non operi con effetto *ex tunc*, ma solo a partire dalla scadenza del termine medesimo. Tale ultima circostanza, d'altra parte, non può ritenersi irrazionale o arbitraria, anche in una cornice sistematica. Invero, l'efficacia retroattiva della revoca dell'ammissione al patrocinio è attualmente prevista (art. 114, comma 2, del testo unico) esclusivamente in rapporto alle fattispecie di revoca cosiddetta "sostanziale": vale a dire, nelle ipotesi di avvenuto accertamento, all'esito di opportune indagini, della mancanza (originaria o sopravvenuta) delle condizioni reddituali per la fruizione del beneficio. Di contro – osserva la Corte – nell'ipotesi alla quale si riferiscono le censure del rimettente, si è di fronte a una revoca per ragioni "formali", legata, cioè, all'omessa produzione di un documento da parte dello straniero detenuto, con la conseguenza che non risulta evocabile – a sostegno dell'adozione del regime di retroattività della revoca, auspicato dal rimettente – l'esigenza di impedire che il soggetto che si è comportato fraudolentemente possa giovarsi, anche solo in parte, degli effetti dell'ammissione.

Con l'ordinanza n. **155**, la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile una questione di legittimità costituzionale già delibata e risolta con la precedente sentenza n. 139 del 2010. Quest'ultima pronuncia aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*,

del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocino a spese dello Stato, non ammette la prova contraria. Nel nuovo incidente di costituzionalità, la Corte è stata investita del medesimo oggetto: precisamente, del dubbio di compatibilità costituzionale del citato art. 76, comma 4-*bis*, «nella parte in cui impone che il reddito degli imputati», già condannati con sentenza definitiva per il reato previsto dall'art. 73, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 80 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti), «sia da ritenersi superiore ai limiti previsti per essere ammessi al gratuito patrocinio». La Corte richiama i passaggi salienti della precedente sentenza n. 139 del 2010, evidenziando come, in essa, il vulnus costituzionale era stato ravvisato (e dichiarato) con riferimento al carattere assoluto della presunzione contemplata dalla norma, eliminato con l'introduzione, costituzionalmente obbligata, della prova contraria: con la conseguenza che, pur non eliminandosi dall'ordinamento la presunzione prevista dal legislatore (che continua dunque ad implicare una inversione dell'onere di documentare la ricorrenza dei presupposti reddituali per l'accesso al patrocinio) spetterà al richiedente dimostrare, con allegazioni adeguate, il suo stato di "non abbienza", e spetterà al giudice verificare l'attendibilità di tali allegazioni, avvalendosi di ogni necessario strumento di indagine». L'avere ignorato, da parte del giudice rimettente, i contenuti della precedente pronuncia n. 139 del 2010 − che, con la declaratoria di illegittimità costituzionale, ha determinato un assetto dell'art. 76, comma *4-bis*, del d.P.R. n. 115 del 2002 immune dalle censure formulate dal giudice a quo − determina la manifesta inammissibilità della reiterata questione.

L'ordinanza n. **270** ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, 53, 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede che, in caso di ammissione al beneficio della difesa a spese dello Stato del non abbiente in controversie in materia civile, il giudice, allorché provvede alla liquidazione dei compensi spettanti al difensore, deve tenere conto che questi sono ridotti della metà. Per quanto riguarda l'asserita disparità di trattamento fra avvocati in dipendenza della sede giurisdizionale ove esercitano il loro ministero, la Corte ha confermato che, «per un verso, "la intrinseca diversità dei modelli del processo civile e di quello penale non consente alcuna comparazione" fra le discipline ad essi applicabili (ordinanza. n. 350 del 2005)» e, per altro verso, «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" (ordinanza n. 201 del 2006 che, a sua volta, riprende l'ordinanza n. 350 del 2005)». Inoltre, «è di tutta evidenza che nel rimarcarsi la diversità fra "gli interessi civili" e le "situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio della azione penale" non si vuole affatto alludere ad una gerarchia di valori fra gli uni e le altre, ma esclusivamente alla indubbia distinzione fenomenica esistente fra di loro, tale da escludere una valida comparazione fra istituti che concernano ora gli uni ora le altre». Si è altresì esclusa una disparità di trattamento fra avvocati parimenti operanti di fronte a organi della giurisdizione non penale nell'ipotesi in cui la liquidazione giudiziale concerna difese apprestate nei confronti di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato. Infatti, «la diversa disciplina applicabile alle distinte fattispecie, una delle quali, quella relativa ai non abbienti, è connotata da "peculiari connotati pubblicistici" (ordinanza n. 387 del 2004) […] non riscontrabili nell'altra», non esula «rispetto al margine di ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nel dettare le norme processuali (da ultimo ordinanza n. 26 del 2012), nel cui novero sono comprese anche quelle in materia di spese di giustizia (ordinanza n. 446 del 2007)». In merito alla doglianza riguardante «una più ridotta platea di professionisti disposta a difendere in sede civile, amministrativa, tributaria o contabile, data la minore rimunerativà di tale attività», la Corte non ha mancato di rilevare che si è al cospetto di «un – peraltro solo postulato – inconveniente di fatto non direttamente riconducibile alla applicazione della disposizione censurata ma, semmai, cagionato da scelte professionali del ceto forense». Più in generale, la giurisprudenza costituzionale ha già escluso «la illegittimità costituzionale di disposizioni normative che impongono dei limiti nella scelta del difensore – ora

attraverso la individuazione di speciali elenchi da cui attingere (ordinanza n. 387 del 2004; ordinanza n. 374 del 2003) ora determinando al medesimo scopo, ambiti territoriali di riferimento (sentenza n. 394 del 2000) – ogniqualvolta ne sia comunque assicurata una ampia possibilità di scelta». In relazione alla dedotta violazione dell'art. 53 Cost., i Giudici hanno negato che, «ove sia pronunziata condanna alle spese di giudizio a carico della controparte del soggetto ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, vi sia una *iniusta locupletatio* dell'Erario», poiché la somma che, «ai sensi dell'art. 133 d.lgs. n. 115 del 2002, va rifusa in favore dello Stato deve coincidere con quella che lo Stato liquida al difensore del soggetto non abbiente». Infine, si è osservato che «nel meccanismo attraverso il quale si procede alla liquidazione dei compensi» *de quibus*, «e che comporta l'abbattimento nella misura della metà della somma risultante in base alle tariffe professionali, non è dato riscontrare alcuna forma di prelievo tributario, trattandosi semplicemente di una, parzialmente diversa, modalità di determinazione dei compensi medesimi – giustificata (…) dalla diversità, rispetto a quelli penali, dei procedimenti giurisdizionali cui si riferisce – tale da condurre ad un risultato economicamente inferiore rispetto a quello cui si sarebbe giunti applicando il criterio ordinario».

L'ordinanza n. **306** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che la domanda di liquidazione degli onorari e delle spese per l'espletamento dell'incarico svolto dagli ausiliari del magistrato debba essere presentata, a pena di decadenza, entro cento giorni dal compimento delle operazioni commissionate. I Giudici – dopo avere rammentato l'«ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel fissare termini temporali per l'esercizio dei diritti, anche laddove essi siano, come nel caso del diritto alla retribuzione per il lavoro prestato, sorretti da garanzia costituzionale (sentenza n. 192 del 2005), col solo limite che siffatto termine venga determinato in modo tale da non rendere effettivo (ordinanza n. 166 del 2006) o comunque oltremodo difficoltoso (ordinanza n. 382 del 2005) l'esercizio del diritto cui esso si riferisce» – hanno ritenuto che il termine in esame, decorrente «dal compimento di un atto (la conclusione delle operazioni peritali) svolto dal medesimo soggetto in danno del quale il termine stesso decorre», «non risulta essere talmente breve da costituire un serio impedimento all'esercizio del diritto sottostante». Inoltre, «l'esigenza di conoscere tempestivamente i costi necessari per lo svolgimento del giudizio» è stata considerata rispondente «ad un canone di razionale scansione dei tempi procedimentali». Infine, si è ribadito che, «là dove non sia contestata la legittimità della apposizione di un termine per l'esercizio di un diritto ma soltanto la adeguatezza della sua durata, esula dai poteri della Corte, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, individuarne un altro che abbia le caratteristiche richieste dal rimettente (ordinanza n. 233 del 2007)».

3.6. Il principio del giudice naturale precostituito per legge

Secondo la sentenza n. **117** «il principio del giudice naturale deve ritenersi osservato quando "l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non in vista di singole controversie" (da ultimo, sentenza n. 30 del 2011) e la competenza venga determinata attraverso atti di soggetti ai quali sia attribuito il relativo potere, nel rispetto della riserva di legge esistente in tale materia (ordinanze n. 417 e n. 112 del 2002)». Inoltre, è pacificamente riconosciuta al legislatore «ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (tra le più recenti, sentenza n. 304 del 2011) e, quindi, anche nella fissazione dei criteri attributivi della competenza, con il solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 52 del 2010; n. 237 del 2007; n. 341 del 2006)».

L'ordinanza n. **174** ha osservato che «il suddetto principio non è violato quando il giudice sia stato designato in modo non arbitrario né *a posteriori*, oppure direttamente dal legislatore in conformità a regole generali».

3.7. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative

L'ordinanza n. **82** ha sottolineato che «per le sanzioni amministrative accessorie a una sanzione penale conseguente all'accertamento di un reato (…) vige il principio di legalità, alla luce del quale nessuno può esservi assoggettato se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione – art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

Sezione II

I rapporti etico-sociali

1. Famiglia e filiazione

1.1. La tutela della maternità

L'ordinanza n. **126** ha dichiarato manifestamente inammissibile, per carente motivazione sulla rilevanza, intrinseca contraddittorietà argomentativa ed impropria richiesta di avallo interpretativo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, secondo comma, della legge n. 194 del 1978, impugnato, in riferimento agli artt. 24, 29 e 30 Cost., in quanto non prevede la possibilità per il giudice tutelare di consultare il genitore non informato, per acquisirne l'assenso o il dissenso, ove lo ritenga opportuno, ma consente al giudice medesimo di autorizzare la minore a decidere l'interruzione della gravidanza senza che ne siano informati i genitori, qualora sussistano seri motivi che impediscano o anche solo sconsiglino la consultazione di questi ultimi o di uno di essi. La pronuncia contiene interessanti richiami alla precedente giurisprudenza costituzionale in materia. Nella sentenza n. 109 del 1981 e nelle ordinanze nn. 47 del 1982 e 14 del 1989, la Corte ha ritenuto che, «se la consultazione del genitore non è prescritta, essa non è nemmeno esclusa, ma lasciata alla valutazione del consultorio, della struttura socio-sanitaria o del medico di fiducia: e in definitiva, ciò che più importa, al prudente apprezzamento del giudice», in conformità all'intento «nettamente perseguito dal legislatore, di prevenire, prima ancora che reprimere penalmente, l'aborto clandestino». La sentenza n. 196 del 1987 si è soffermata sulla funzione del giudice tutelare, precisando che «il provvedimento di "autorizzazione a decidere" (…) "rientra pur sempre nell'àmbito degli schemi autorizzatori *adversus volentem*: unicamente di integrazione, cioè, della volontà della minorenne, per i vincoli gravanti sulla sua capacità d'agire", rimanendo esso "esterno alla procedura di riscontro, nel concreto, dei parametri previsti dal legislatore per potersi procedere all'interruzione gravidica"». Le ordinanze nn. 463 del 1988 e 293 del 1993 hanno ulteriormente chiarito che «la funzione del giudice tutelare costituisce strumento di garanzia circa la effettiva consapevolezza della scelta della minore nella valutazione dei beni in gioco, in un sistema che vede coinvolti tutti gli interventi di carattere sociale a tutela della maternità e della vita del concepito, potendo il giudice negare l'autorizzazione quando escluda, nel suo prudente apprezzamento, tale consapevolezza». Da ultimo, la Corte ha riaffermato che, «conformemente alla (…) funzione del procedimento dinanzi al giudice tutelare, "è attribuito a tale giudice – in tutti i casi in cui l'assenso dei genitori o degli esercenti la tutela non sia o non possa essere espresso – il compito di "autorizzazione a decidere", un compito che (…) non può configurarsi come potestà co-decisionale, la decisione essendo rimessa – alle condizioni previste – soltanto alla responsabilità della donna" (ordinanza n. 76 del 1996); e che "il provvedimento del giudice tutelare risponde ad una funzione di verifica in ordine alla esistenza delle condizioni nelle quali la decisione della minore possa essere presa in piena libertà morale" (ordinanza n. 514 del 2002)».

Richiami alla suddetta giurisprudenza sono presenti altresì nell'ordinanza n. **196**.

La sentenza n. **295** ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 3, primo comma, della legge n. 27 del 1981 e 1, comma 325, della legge n. 311 del 2004, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 29, 30, 31 e 37 Cost., nella parte in cui – secondo l'interpretazione ormai consolidata dal Consiglio di Stato e, dunque, in base al diritto vivente – anziché disporre in modo retroattivo il riconoscimento dell'indennità giudiziaria durante i periodi di astensione obbligatoria a tutte le lavoratrici in maternità, ha riconosciuto tale spettanza solo per l'avvenire. I Giudici hanno escluso che «la mancata erogazione della indennità giudiziaria valga a far considerare il trattamento complessivamente assicurato alla donna magistrato insufficiente ai fini della tutela garantita alla famiglia ed ai figli» ed alla donna lavoratrice. Infatti, come già affermato nella sentenza n. 290 del 2006, «la tutela della famiglia e dei minori, di cui agli artt. 29 e 30, Cost. e

quella della donna lavoratrice di cui all'art. 37, Cost. – e, dunque, anche quella della famiglia, della maternità e dell'infanzia di cui all'art. 31, Cost. – non impongono necessariamente la corresponsione al magistrato in maternità, oltre che dello stipendio, anche dell'indennità giudiziaria».

1.2. La tutela dei figli

L'ordinanza n. **7** ha ritenuto manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., nella parte in cui non sottopone ad un termine annuale di decadenza il diritto del genitore di esperire l'azione di impugnazione del riconoscimento di figlio naturale per difetto di veridicità. La Corte ha innanzitutto richiamato la propria giurisprudenza sul punto: secondo la sentenza n. 134 del 1985, «a prescindere dalla difficoltà di stabilire un razionale *dies a quo* per il termine invocato», é decisiva la considerazione che «non la Corte, ma solo il legislatore, potrebbe stabilire la durata del termine da sostituire all'imprescrittibilità disposta dall'art. 263 c.c.». Ancor più significative risultano le affermazioni della sentenza n. 158 del 1991: «il profilo di disparità di trattamento tra il figlio naturale riconosciuto, permanentemente esposto alla perdita del proprio *status*, data la imprescrittibilità dell'azione *ex* art. 263 del codice civile, e il figlio legittimo, per il cui disconoscimento il padre dispone di azione sottoposta a termine di decadenza annuale *ex* art. 244» cod. civ., non sussiste, in quanto «le due situazioni non sono comparabili, dato che per la prima (…) vale il principio superiore che ogni falsa apparenza di *status* deve cadere, da cui la imprescrittibilità dell'azione; per la seconda vale la presunzione *pater est is quem iustae nuptiae demonstrant* superabile solo – per il *favor legitimitatis* – con la decadenza nel breve termine di un anno dell'azione di disconoscimento». Inoltre, se «non può ignorarsi che alla coscienza collettiva, mutando il rapporto di valore tra appartenenza familiare e isolata identità individuale, potrebbe apparire eccessivamente rigorosa la imprescrittibilità dell'azione di impugnazione del riconoscimento non veridico qualora si volesse bilanciare la incertezza della durata dello *status* del riconosciuto con l'interesse sociale alla sua verità» – tuttavia, «non il giudice delle leggi, ma "solo il legislatore potrebbe stabilire la durata del termine da sostituire all'imprescrittibilità» disposta dall'art. 263 cod. civ. La persistente validità delle riferite argomentazioni non é inficiata da successivi interventi legislativi, diretti ad attuare la piena parità dei diritti dei figli, minori e non, siano essi nati in costanza di matrimonio o da genitori non sposati, poiché le nuove disposizioni (ad esempio, l'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006) operano «in contesti connotati dalla presenza di uno *status* di filiazione da un determinato genitore, rispetto al quale non si pongono problemi di contestazione». La Corte, da un lato, ha ribadito «la non comparabilità (…) delle situazioni poste a raffronto in rapporto ai limiti temporali di proponibilità dell'impugnazione *ex* art. 263 cod. civ. e dell'azione di cui all'art. 244 cod. civ. (…), giacché l'imprescrittibilità dell'impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità trae giustificazione dalla superiore esigenza di far cadere ogni falsa apparenza di *status*, mentre il breve termine di decorrenza dell'azione di disconoscimento di paternità trova ragione nel *favor legitimitatis* quale espressione della presunzione di paternità rispetto al figlio concepito durante il matrimonio». Dall'altro, ha affermato che «il *petitum* richiesto mira nuovamente ad ottenere una pronuncia manipolativa che non si configura affatto "a rime obbligate", in quanto la contestata previsione della imprescrittibilità (…) potrebbe essere sostituita in svariati modi, e quindi non necessariamente prevedendo, al posto di un altrettanto ipotizzabile ordinario o breve termine di prescrizione, solo il diverso strumento del termine di decadenza». Pertanto, «il potere di stabilire la natura, la durata e la modulazione del termine per la proposizione dell'impugnazione in esame spetta al legislatore, al quale solo è consentito di operare, anche in ragione dell'evolversi della coscienza collettiva, il necessario bilanciamento del rapporto tra tutela della appartenenza familiare e tutela della identità individuale; bilanciamento che, peraltro, si è mosso (nella presente realtà sociale) piuttosto nella direzione (…) della tendenziale corrispondenza tra certezza formale e verità naturale». Né si può ritenere che «la crescente considerazione del *favor veritatis* (la cui ricerca risulta agevolata dalle avanzate

acquisizioni scientifiche nel campo della genetica e dall'elevatissimo grado di attendibilità dei risultati delle indagini […])» si ponga «in conflitto con il *favor minoris*, poiché anzi la verità biologica della procreazione costituisce una componente essenziale dell'interesse del medesimo minore, che si traduce nella esigenza di garantire ad esso il diritto alla propria identità e, segnatamente, alla affermazione di un rapporto di filiazione veridico».

Particolarmente interessanti sono le affermazioni della sentenza n. **31** in relazione all'interesse del «figlio minore a vivere e a crescere nell'àmbito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione». I Giudici hanno rilevato che si tratta «di un interesse complesso, articolato in diverse situazioni giuridiche, che hanno trovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale sia in quello interno»: quanto al primo, «la Convenzione sui diritti del fanciullo (…) dispone nell'art. 3, primo comma, che "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente". La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (…) detta le modalità cui l'autorità giudiziaria deve conformarsi "prima di giungere a qualunque decisione", stabilendo (tra l'altro) che l'autorità stessa deve acquisire "informazioni sufficienti al fine di prendere una decisione nell'interesse superiore del minore". La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (…), nell'art. 24, comma secondo, prescrive che "In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente"; e il comma terzo del medesimo articolo aggiunge che "Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse"». Pertanto, «nell'ordinamento internazionale è principio acquisito che in ogni atto comunque riguardante un minore deve tenersi presente il suo interesse, considerato preminente. E non diverso è l'indirizzo dell'ordinamento interno, nel quale l'interesse morale e materiale del minore ha assunto carattere di piena centralità, specialmente dopo la riforma» del diritto di famiglia (legge n. 151 del 1975), e dopo la riforma dell'adozione (legge n. 184 del 183, come modificata dalla legge n. 149 del 2001), «cui hanno fatto seguito una serie di leggi speciali che hanno introdotto forme di tutela sempre più incisiva dei diritti del minore». La Corte ha, altresì, osservato che «la legge non dà una definizione della potestà genitoriale, ma nell'art. 147 cod. civ. prevede i doveri dei coniugi verso i figli, individuandoli come obblighi di "mantenere, istruire ed educare la prole, tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli". La norma ripete la formula dell'art. 30, primo comma, Cost. ("È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio") e dal combinato disposto delle due disposizioni si evince il nucleo di detta potestà, che si collega all'obbligo dei genitori di assicurare ai figli un completo percorso educativo, garantendo loro il benessere, la salute e la crescita anche spirituali, secondo le possibilità socio-economiche dei genitori stessi». È evidente che «la potestà genitoriale, se correttamente esercitata, risponde all'interesse morale e materiale del minore, il quale, dunque, è inevitabilmente coinvolto da una statuizione che di quella potestà sancisca la perdita». Ma può darsi il caso, previsto dall'art. 30, secondo comma, Cost., «che uno o entrambi i genitori si rivelino incapaci di assolvere i loro compiti, con conseguente necessità per il legislatore di disporre interventi sostitutivi (…). E del pari è possibile che la condotta di uno o di entrambi i genitori sia idonea ad integrare gli estremi di un reato, in relazione al quale il legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, ritenga che, in caso di condanna, si debba rendere applicabile la pena accessoria della perdita della potestà».

La sentenza n. **257** ha rammentato che «gli istituti nati a salvaguardia della maternità», come il congedo di maternità e la relativa indennità costituenti oggetto del giudizio *a quo*, «non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna, ma sono destinati anche alla garanzia del preminente interesse del minore, che va tutelato non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente fisiologici ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo, collegate allo sviluppo della sua personalità». Siffatto principio «è tanto più presente nelle ipotesi di affidamento preadottivo e di adozione, nelle quali l'astensione dal lavoro non è finalizzata solo alla tutela della salute della madre, ma mira anche ad agevolare il processo di formazione e

crescita del bambino (…), creando le condizioni di una più intensa presenza degli adottanti, cui spetta (tra l'altro) la responsabilità di gestire la delicata fase dell'ingresso del minore nella sua nuova famiglia».

2. Il diritto alla salute

La sentenza n. **107** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevede il diritto ad un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, nei confronti di coloro i quali abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, a seguito di vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia. Preliminarmente la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in tema di vaccinazioni obbligatorie o raccomandate e di diritto all'indennizzo per danni alla salute rivenienti dal trattamento praticato. La legge «impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost. se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale» (sentenza n. 307 del 1990). Se «il rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività» esige che, «in nome di esso, e quindi della solidarietà verso gli altri, ciascuno possa essere obbligato (…) a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico», tuttavia esso «non postula il sacrificio della salute di ciascuno per la tutela della salute degli altri». Ne deriva che «un corretto bilanciamento fra le due suindicate dimensioni del valore della salute − e lo stesso spirito di solidarietà (da ritenere ovviamente reciproca) fra individuo e collettività (…) − implica il riconoscimento, per il caso che il rischio si avveri, di una protezione ulteriore a favore del soggetto passivo del trattamento. In particolare finirebbe con l'essere sacrificato il contenuto minimale proprio del diritto alla salute a lui garantito, se non gli fosse comunque assicurato, a carico della collettività, (…) il rimedio di un equo ristoro del danno patito». La giurisprudenza costituzionale ha, altresì, evidenziato «non solo la stretta correlazione, nella "disciplina costituzionale della salute", tra diritto fondamentale dell'individuo (lato "individuale e soggettivo") e interesse della intera collettività (lato "sociale e oggettivo")» (sentenza n. 118 del 1996); quanto, «soprattutto, la necessità che, ove i valori in questione vengano a trovarsi in frizione, l'assunzione dei rischi, relativi a un trattamento "sacrificante" della libertà individuale, venga ricondotta ad una dimensione di tipo solidaristico». Posto che «dagli artt. 2 e 32 Cost. deriva l'obbligo (…) in capo alla stessa collettività, "di condividere, come è possibile, il peso delle eventuali conseguenze negative" (sentenza n. 27 del 1998)», non vi è ragione di «differenziare il caso in cui "il trattamento sanitario sia imposto per legge" da quello "in cui esso sia, in base a una legge, promosso dalla pubblica autorità in vista della sua diffusione capillare nella società; il caso in cui si annulla la libera determinazione individuale attraverso la comminazione di una sanzione, da quello in cui si fa appello alla collaborazione dei singoli a un programma di politica sanitaria"». Infatti, una differenziazione «che negasse il diritto all'indennizzo in questo secondo caso si risolverebbe in una patente irrazionalità della legge», poiché riserverebbe «a coloro che sono stati indotti a tenere un comportamento di utilità generale per ragioni di solidarietà sociale un trattamento deteriore rispetto a quello che vale a favore di quanti hanno agito in forza di minaccia di sanzione (sentenza n. 27 del 1998)». Pertanto, «"la ragione determinante del diritto all'indennizzo" è "l'interesse collettivo alla salute" e non "l'obbligatorietà in quanto tale del trattamento, la quale è semplicemente strumento per il perseguimento di tale interesse"»; e lo stesso interesse «è fondamento dell'obbligo generale di solidarietà nei confronti di quanti, sottoponendosi al trattamento, vengano a soffrire di un pregiudizio (sentenze n. 226 e n. 423 del 2000)». Con specifico riguardo alla profilassi delle malattie infettive, è in ogni caso «decisivo il rilievo assunto dalle campagne di sensibilizzazione da parte delle competenti autorità pubbliche allo scopo di raggiungere e rendere partecipe la più ampia fascia di popolazione. (…) i diversi attori finiscono per realizzare un interesse obiettivo − quello della più ampia immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia − indipendentemente da una loro specifica volontà di collaborare: e resta del

tutto irrilevante, o indifferente, che l'effetto cooperativo sia riconducibile, dal lato attivo, a un obbligo o, piuttosto, a una persuasione o anche, dal lato passivo, all'intento di evitare una sanzione o, piuttosto, di aderire a un invito. In presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore della pratica di vaccinazioni è, infatti, naturale che si sviluppi un generale clima di "affidamento" nei confronti proprio di quanto "raccomandato": ciò che rende la scelta adesiva dei singoli, al di là delle loro particolari e specifiche motivazioni, di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo. Corrispondentemente a questa sorta di cooperazione involontaria nella cura di un interesse obiettivamente comune, ossia autenticamente pubblico, apparirà naturale reputare che tra collettività e individui si stabiliscano vincoli propriamente solidali, nel senso − soprattutto − che le vicende delle singole persone non possano che essere riguardate anche sotto una prospettiva "integrale", vale a dire riferita all'intera comunità: con la conseguenza, tra le altre, che, al verificarsi di eventi avversi e di complicanze di tipo permanente a causa di vaccinazioni effettuate nei limiti e secondo le forme di cui alle previste procedure, debba essere, per l'appunto, la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale piuttosto che non i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio collettivo. Sul piano dei valori garantiti, in Costituzione, dall'art. 2, nonché dall'art. 32, lo sfumare, in altri termini, del rilievo delle motivazioni strettamente soggettive (che possano aver indotto verso le scelte imposte o auspicate dall'amministrazione sanitaria) giustifica la traslazione in capo alla collettività (…) degli effetti dannosi eventualmente conseguenti. In un contesto di irrinunciabile solidarietà, del resto, la misura indennitaria appare per se stessa destinata non tanto, come quella risarcitoria, a riparare un danno ingiusto, quanto piuttosto a compensare il sacrificio individuale ritenuto corrispondente a un vantaggio collettivo: sarebbe, infatti, irragionevole che la collettività possa, tramite gli organi competenti, imporre o anche solo sollecitare comportamenti diretti alla protezione della salute pubblica senza che essa poi non debba reciprocamente rispondere delle conseguenze pregiudizievoli per la salute di coloro che si sono uniformati». La pratica della vaccinazione contro morbillo-parotite-rosolia ha «formato oggetto, da più di un decennio, di insistite ed ampie campagne, anche straordinarie, di informazione e raccomandazione da parte delle pubbliche autorità sanitarie, nelle loro massime istanze». La ricognizione operata sul punto dal rimettente ha dimostrato che «la pratica in questione, pur non essendo obbligatoria *ex lege*, si inserisce in quel filone di protocolli sanitari per i quali l'opera di sensibilizzazione, informazione e convincimento delle pubbliche autorità (…) viene reputata più adeguata e rispondente alle finalità di tutela della salute pubblica rispetto alla vaccinazione obbligatoria».

La sentenza n. **120** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, impugnato, in riferimento anche all'art. 32 Cost., in quanto, durante il periodo d'infermità, priverebbe ingiustificatamente i lavoratori pubblici, diversamente da quelli privati, di una parte della retribuzione di loro spettanza, inducendoli a lavorare e a mettere, così, a repentaglio la salute, pur di non subire la relativa decurtazione. La Corte ha escluso che «la riduzione di retribuzione sancita dalla norma in questione, con la salvezza del trattamento fondamentale e la brevità della durata, costringa il lavoratore ammalato (…) a rimanere in servizio pur di non subirla, anche a costo di compromettere ulteriormente la salute. La decurtazione retributiva *de qua*, non comportando aggravi particolari, è del tutto inidonea ad esercitare qualunque coazione al riguardo». Inoltre, «anche il diritto alla salute dev'essere contemperato con altre esigenze costituzionalmente tutelate (…). E nella specie viene, altresì, in rilievo (…) il buon andamento della pubblica amministrazione, che la norma censurata si propone a ragion veduta di perseguire disincentivando l'assenteismo».

L'ordinanza n. **126** ha *in limine* ribadito che il «diritto fondamentale alla salute psico-fisica della minore gestante» costituisce «oggetto primario delle garanzie approntate dalla legge n. 194 del 1978».

L'ordinanza n. **154** ha ritenuto manifestamente inammissibile, per omessa descrizione della fattispecie, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 della legge n. 416 del 1968, 1, commi 2 e 3, della legge n. 460 del 1988, 8 della legge n. 537 del 1993 e 31 del d.P.R. n. 761 del 1979, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 32 e 36 Cost., nella parte in cui non prevedono la

corresponsione dell'indennità professionale ragguagliata all'esposizione alle radiazioni ionizzanti ai sanitari veterinari che operano in strutture universitarie non convenzionate con il servizio sanitario nazionale. Nella richiamata sentenza n. 343 del 1992 i Giudici avevano già sottolineato come «la disciplina in questione si giustifichi alla luce di una presunzione normativa di esposizione al rischio da radiazioni ionizzanti in ragione delle mansioni naturalmente connesse alla qualifica rivestita; senza che ciò escluda la presenza, fra il personale esposto al rischio "in modo discontinuo, temporaneo o a rotazione", di posizioni lavorative individuali assimilabili a quelle proprie dei medici e tecnici di radiologia in quanto esposte al rischio radiologico in misura continua e permanente e "destinate pertanto a godere – previo accertamento (…) – dell'indennità di rischio nella misura più elevata"».

La sentenza n. **236** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., l'art. 19, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 26 del 2006, nella parte in cui circoscrive la possibilità delle ASL regionali di stipulare accordi contrattuali con i soli operatori situati nel territorio regionale, relativamente all'erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia. La Corte – pur riconoscendo che l'«elevato e crescente deficit della sanità e le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, nonché di razionalizzazione del sistema sanitario» impongono, tra l'altro, la «programmazione del numero e dell'attività dei soggetti erogatori» – ha giudicato l'impugnata normativa «irragionevole, inutilmente restrittiva della libertà di cura garantita dall'art. 32 Cost. e (…) persino discriminatoria». Infatti, posto che «il diritto alla libertà di scelta del luogo della cura in tutto il territorio nazionale non ha carattere assoluto, dovendo essere contemperato con altri interessi costituzionalmente protetti, anche in considerazione dei limiti oggettivi derivanti dalle risorse finanziarie disponibili», con conseguente facoltà del legislatore regionale di «sacrificare la libertà di scelta del paziente, a condizione che il sacrificio risulti necessitato dall'esigenza di preservare altri beni di rango costituzionale, quale ad esempio un'efficiente ed efficace organizzazione del sistema sanitario», i Giudici non hanno ritenuto sussistenti, nella specie, «sufficienti ragioni di pregio costituzionale che giustifichino la restrizione del diritto protetto dall'art. 32 Cost.». Infatti, il rigido divieto di stipulare accordi con strutture extraregionali «non ottiene necessariamente un risparmio di spesa; anzi, potrebbe tradursi persino in una diseconomia, nel caso in cui le tariffe praticate dai presidi sanitari di altre Regioni siano inferiori a quelle pugliesi. Le ragioni di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione del sistema sanitario che, in linea astratta, sono idonee a giustificare una restrizione del diritto alla libertà di cura, in questo caso non sussistono». Inoltre, la suddetta preclusione «non solo non perviene ad un ragionevole bilanciamento tra la libertà di cura e le esigenze della finanza pubblica, ma a ben vedere irragionevolmente impedisce all'amministrazione di effettuarlo», non consentendo «alle singole ASL di valutare caso per caso tutti gli elementi rilevanti ai fini della determinazione a stipulare un accordo contrattuale con presìdi privati, intraregionali o extraregionali, tra cui, ad esempio, le caratteristiche dei pazienti, la tipologia delle prestazioni riabilitative da erogare, le condizioni economiche offerte dai singoli operatori sanitari, nonché la dislocazione territoriale effettiva».

3. La procreazione medicalmente assistita

L'ordinanza n. **150** – con la quale sono stati restituiti ai rimettenti gli atti relativi a taluni giudizi aventi ad oggetto il divieto di fecondazione eterologa – ha «confermato che la legge n. 40 del 2004 costituisce la "prima legislazione organica relativa ad un delicato settore (…) che indubbiamente coinvolge una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa" e deve ritenersi "costituzionalmente necessaria"». Tuttavia, nella parte relativa alle specifiche tecniche di procreazione ritenute normativamente praticabili, «non ha contenuto costituzionalmente vincolato», tanto che la sentenza n. 49 del 2005 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 4, comma 3, di detta legge, che vieta il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, «in quanto l'eventuale accoglimento della

proposta referendaria non era "suscettibile di far venir meno un livello minimo di tutela costituzionalmente necessario, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria"».

4. L'autonomia universitaria

La sentenza n. **91** – nel dichiarare infondata, per erroneità dell'interpretazione della disposizione denunciata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 5 del 2011, impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui vieta, per gli anni 2010, 2011 e 2012, ai direttori generali delle aziende sanitarie locali e degli IRCCS pubblici di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti – ha richiamato talune interessanti affermazioni in materia di autonomia universitaria contenute nelle sentenze nn. 217 e 68 del 2011. Secondo la Corte, «al fine di rispettare l'autonomia universitaria costituzionalmente garantita, tutte le determinazioni incidenti sul personale delle aziende ospedaliero-universitarie devono essere prese d'intesa con le rispettive Università, e quindi anche quelle relative alla necessaria riduzione delle dotazioni organiche delle predette, realizzate eventualmente con il blocco del turn-over». In sostanza, «il rispetto dei principî di coordinamento della finanza pubblica, che impone l'osservanza dei Piani di rientro oggetto di accordo, non può essere realizzato, con riguardo alle aziende ospedaliero-universitarie, in violazione dell'autonomia universitaria, costituzionalmente tutelata all'art. 33 Cost.», sicché «le misure necessarie a garantire il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al Piano di rientro concordato con lo Stato dovranno essere individuate, quanto alle suddette aziende (…), mediante appositi protocolli d'intesa fra la Regione e le specifiche Università». I Giudici hanno così concluso che la norma censurata «si è solo limitata ad escludere dal novero degli enti automaticamente assoggettati, per unilaterale volontà della Regione, alla misura del blocco del *turn-over* anche le aziende ospedaliero-universitarie, per le quali la determinazione del regime del personale non può che essere il frutto di una collaborazione con le Università mediante appositi protocolli di intesa».

La sentenza n. **129** ha riconosciuto che la disciplina posta dagli artt. 12-*bis*, commi 1 e 2, e 12-*ter*, commi 1, 4, e 6, della legge della Regione Umbria n. 3 del 1998 determina una lesione dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33, sesto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione tra Regione e Università, nella parte in cui, disciplinando le modalità di nomina del direttore generale delle aziende sanitarie regionali e la valutazione dell'attività del direttore generale, si applica anche ai direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie. Infatti, la censurata normativa regionale ha sottratto all'Università «ogni forma di partecipazione alla nomina dei direttori generali» delle indicate aziende ed ha affidato «in modo sostanzialmente esclusivo alla Giunta regionale il procedimento di valutazione, conferma dell'incarico o risoluzione del contratto per i direttori generali, prevedendo per le aziende ospedaliere soltanto un parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-regionale, laddove il procedimento stesso doveva essere definito in uno specifico protocollo d'intesa tra gli enti interessati». Per quanto riguarda specificamente la riscontrata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., si veda *infra*, Capitolo III, sez. II, par. 3.2.10.

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro

1.1. L'assenza per malattia dei dipendenti pubblici

Con la sentenza n. **120** la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008 - il quale prevede inderogabilmente la detrazione delle competenze accessorie dal trattamento dovuto al lavoratore in malattia per i primi dieci giorni, in un quadro di misure dirette alla riduzione dei giorni di assenza per malattia dei dipendenti pubblici, al fine di «riportare il tasso di assenteismo del settore pubblico nei limiti di quello privato» e con l'effetto dichiarato di utilizzare i risparmi in tal modo realizzati per il miglioramento dei saldi di bilancio delle pubbliche amministrazioni, senza alcuna confluenza nei fondi per la contrattazione integrativa - sollevate in riferimento agli artt. 3, 32, 36 e 38 Cost. In particolare, con riferimento all'art. 36 Cost., la Corte ha ritenuto la non fondatezza della questione in quanto la conservazione del trattamento fondamentale garantisce, per definizione, l'adeguatezza della retribuzione e la sua funzione alimentare durante il periodo di malattia, tanto più che la durata della riduzione è contenuta dalla disposizione censurata nei limiti della decade (sentenze nn. 366 e 287 del 2006, n. 470 del 2002 e n. 164 del 1994). Neppure sussiste contrasto con l'art. 38 Cost. in quanto nessuna disposizione, né generale, né settoriale, impone che la prestazione economica in costanza di malattia coincida o tenda a coincidere con la retribuzione del lavoratore in servizio o con una sua determinata porzione, donde il ragguaglio di essa al mero trattamento fondamentale per i soli primi dieci giorni di assenza non è così drastico da privare il lavoratore infermo di mezzi idonei di sussistenza. D'altro canto, ha soggiunto la Corte, si realizza in tal modo il ponderato bilanciamento, sia con altri principî costituzionalmente garantiti, come quello di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), indirettamente perseguito scoraggiando con la forza deterrente della penalizzazione economica fenomeni di assenteismo, sia con ulteriori esigenze di rango primario, come quella (particolarmente avvertita in materia previdenziale) di controllo della spesa pubblica. Infine, non è stata ritenuta sussistente la denunciata lesione dell'art. 32 Cost., poiché non è sostenibile che la riduzione di retribuzione sancita dalla norma in questione, con la salvezza del trattamento fondamentale e la brevità della durata, costringa il lavoratore ammalato, come opina il rimettente, a rimanere in servizio pur di non subirla, anche a costo di compromettere ulteriormente la salute. Sicché la decurtazione retributiva *de qua*, non comportando aggravi particolari, è del tutto inidonea ad esercitare qualunque coazione al riguardo. D'altro canto, la Corte ha già riconosciuto che anche il diritto alla salute dev'essere contemperato con altre esigenze costituzionalmente tutelate (sentenze n. 212 del 1998 e n. 212 del 1983; ordinanza n. 140 del 1995). E nella specie viene, altresì, in rilievo il buon andamento della pubblica amministrazione, che la norma censurata si propone a ragion veduta di perseguire disincentivando l'assenteismo.

1.2. La conversione del contratto a termine

Con l'ordinanza n. **112**, la Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 3, 4, 24, 111 e 117 Cost., dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010, concernente l'attribuzione, in favore del lavoratore, di una indennità compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, ovvero di 6 mensilità in presenza di contratti collettivi, nell'ipotesi di conversione del contratto a tempo determinato. In premessa, la Corte ha evidenziato di avere dichiarato la non fondatezza di questioni pressoché identiche a quelle in esame, con la sentenza n. 303 del 2011, successiva all'atto di promovimento del giudizio. Quanto all'asserita irragionevolezza del

trattamento indennitario forfetizzato introdotto dalla riforma in oggetto per tutti i giudizi, instaurati ed instaurandi, è stato ritenuto che il rimettente non cogliesse il *proprium* della *ratio* della novella, ossia l'esigenza di superare, mediante «un criterio di liquidazione di più agevole, certa ed omogenea applicazione», le obiettive incertezze registratesi nell'esperienza applicativa dei princìpi di commisurazione del danno alla stregua della legislazione previgente. In ultima analisi, secondo la Corte, la normativa impugnata è nel complesso adeguata a comporre equilibratamente i contrapposti interessi del lavoratore e del datore di lavoro, assicurando al primo, con la massima garanzia della conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, un'indennità sempre e comunque sganciata dalla necessità dell'offerta della prestazione e da oneri probatori di sorta. Sicché, diversamente da quanto opinato dal giudice *a quo*, l'indennità onnicomprensiva in oggetto – secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata fornita dalla Corte – non può dirsi sproporzionata a sfavore del lavoratore neppure sul versante dei giudizi in corso. Quanto poi alla prospettata lesione dell'art. 4 Cost., è stato ribadito, sempre nella menzionata sentenza n. 303 del 2011, che «resta affidata alla discrezionalità del legislatore la scelta dei tempi e dei modi di attuazione della garanzia del diritto al lavoro», in questo caso, oltre tutto, da realizzarsi «mediante la sancita "conversione" del contratto di lavoro», mentre il presunto sacrificio della copertura contributiva, peraltro indirettamente adombrato dal collegio rimettente senza una più chiara specificazione dell'assunto, non è propriamente riconducibile alla sfera costituzionale del "diritto al lavoro". E' stato anche rimarcato che è stata disconosciuta l'incompatibilità delle disposizioni in oggetto con l'art. 24 Cost. – con cui, nella impostazione del giudice *a quo*, fa corpo l'art. 111, secondo comma, Cost. – sul fondamento che in questa sede rileva la disciplina sostanziale delle conseguenze dell'illegittima apposizione di un termine al contratto di lavoro in tema di risarcimento del danno sofferto del lavoratore, mentre, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, il presidio costituzionale in discorso attiene al diritto alla tutela giurisdizionale (sentenza n. 419 del 2000). Con specifico riguardo alla denunciata violazione dell'art. 111 Cost., per difetto di «misure acceleratorie dei tempi di reazione alla condotta ritenuta illegittima», è stato escluso che il principio costituzionale della durata ragionevole del processo addirittura imponga la prescrizione di termini decadenziali (o di altri meccanismi equivalenti) intesi a sollecitare l'esercizio dell'azione. Infine la pronuncia ha negato che la retroattività del regime semplificato di liquidazione del danno dettato dall'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 – come disposta dal successivo comma 7 – abbia prodotto un'ingerenza illecita del legislatore nell'amministrazione della giustizia, tale da alterare la soluzione di una o più controversie a beneficio di una parte, tanto meno pubblica, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per il tramite dell'art. 6 della CEDU, e ciò, innanzitutto, perché la innovativa disciplina in questione è di carattere generale e, in ogni caso, perché è sorretta, con riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU, da ragioni giustificative di utilità generale, nella specie ancorate al « […] bisogno di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi, anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente».

1.3. L'indennità di maternità

La sentenza n. **257** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001, come integrato dal richiamo al decreto 4 aprile 2002 del Ministro del lavoro, in quanto prevede che alle lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, che abbiano adottato o avuto in affidamento preadottivo un minore, spetta l'indennità di maternità per un periodo di tre mesi anziché di cinque mesi, come previsto per le lavoratrici dipendenti. Al riguardo la Corte ricorda che gli istituti nati a salvaguardia della maternità non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna, ma sono destinati anche alla garanzia del preminente interesse del minore, che va tutelato non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente fisiologici ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo, collegate allo sviluppo della sua personalità (sentenze n. 385 del 2005 e n. 179 del 1993). Tale principio è ancor più valido nelle ipotesi di affidamento preadottivo e

di adozione, nelle quali l'astensione dal lavoro non è finalizzata solo alla tutela della salute della madre, ma mira anche ad agevolare il processo di formazione e crescita del bambino (sentenza n. 385 del 2005), creando le condizioni di una più intensa presenza degli adottanti, cui spetta (tra l'altro) la responsabilità di gestire la delicata fase dell'ingresso del minore nella sua nuova famiglia. In questo quadro, dunque, non si giustifica, ed appare anzi manifestamente irragionevole, che, con riferimento alla stessa categoria dei genitori adottivi, mentre alle lavoratrici dipendenti, che abbiano adottato o avuto in affidamento preadottivo un minore, spetta un congedo di maternità (con relativa indennità) per un periodo massimo di cinque mesi, sia in caso di adozione (o affidamento preadottivo) nazionale che internazionale (art. 26, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 151 del 2001), alle lavoratrici iscritte alla gestione separata sia riconosciuta un'indennità di maternità per soli tre mesi. L'irragionevolezza di tale trattamento differenziato è palese, ove si consideri che, in entrambi i casi, si verte in tema di adozione o di affidamento preadottivo.

1.4. L'indennità giudiziaria e l'astensione obbligatoria per maternità

Con la sentenza n. **295** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge n. 27 del 1981, in combinato disposto con l'art. 1, comma 325, legge n. 311 del 2004, sollevata in riferimento agli artt. 3, 29, 30, 31 e 37 della Costituzione. La disposizione censurata prevede, per i magistrati ordinari, una speciale voce retributiva «in relazione agli oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività». Tale voce, nell'iniziale formulazione, era esclusa nei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di astensione obbligatoria per maternità e di astensione facoltativa e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa. In seguito, per effetto della modifica apportata dall'art. 1, comma 325, legge n. 311 del 2004, tra le situazioni in cui l'indennità non è riconosciuta è stata esclusa quella dell'astensione obbligatoria per maternità. Tuttavia, il riconoscimento del diritto alla prestazione indennitaria ai magistrati in astensione obbligatoria, in base al diritto vivente, opera solo per l'avvenire, e ciò – per il rimettente - costituirebbe motivo di irragionevole discriminazione rispetto alla situazione dei magistrati collocati fuori ruolo. La Corte, per un aspetto, ricorda che già nella sentenza n. 137 del 2008 e nella successiva ordinanza n. 346 del 2008, ha affermato che «contrariamente a quanto ritiene il giudice *a quo*, non è possibile dedurre dall'intervento dell'art. 1, comma 325, della legge finanziaria per l'anno 2005 a favore dei magistrati assenti per maternità, l'intento del legislatore di rimuovere una situazione di illegittima disparità di trattamento» e che «la novella citata costituisce invece manifestazione della discrezionalità del potere legislativo nel collocare nel tempo le innovazioni legislative». Per altro aspetto, in relazione alla pretesa disparità di trattamento, la Corte afferma che lo *status* dei magistrati collocati fuori ruolo è del tutto disomogeneo rispetto alla fattispecie disciplinata dalla norma in esame. Invero, mentre l'astensione obbligatoria per maternità determina la sospensione della prestazione lavorativa da parte del magistrato, seppur giustificata da validi motivi, il collocamento fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni non giudiziarie non produce l'effetto di alcuna sospensione delle prestazioni lavorative e professionali del magistrato, ma determina la mera sostituzione dell'ordinaria attività giurisdizionale con funzioni diverse, nei casi in cui il legislatore reputa necessario affidare a magistrati compiti di particolare delicatezza, al servizio di alcuni organi o istituzioni (quali, ad esempio, la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, il Governo, il Consiglio superiore della magistratura), anche al fine di garantire l'imparzialità e la competenza giuridica nello svolgimento di tali mansioni, distogliendoli temporaneamente dalle loro funzioni giurisdizionali. In questi casi, la prestazione lavorativa del magistrato rappresenta, comunque, una delle molteplici modalità di esplicazione della attività professionale. D'altra parte, la Corte ha ricordato di avere già chiarito che l'indennità giudiziaria non è specificamente connessa né al rischio professionale, né alla attività decisoria in sé considerata, ma fa parte del trattamento complessivo globalmente spettante al magistrato, essendo collegata al servizio istituzionale da questi svolto (sentenza n. 57 del 1990) e finalizzata alla valorizzazione di tutte le funzioni giudiziarie (sentenza n. 119 del 1991).

1.5. L'opzione tra libera professione e pubblico impiego

Con la sentenza n. **166** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 339 del 2003 che non consente più l'esercizio della professione forense ai dipendenti pubblici *part-time* con orario fino al 50% di quello a tempo pieno, accordando agli avvocati dipendenti pubblici a tempo parziale che abbiano ottenuto l'iscrizione sulla base della normativa del 1996, la possibilità di scegliere, nel termine di tre anni, fra il mantenimento del rapporto di pubblico impiego, che in questo caso ritorna ad essere a tempo pieno, ovvero il mantenimento dell'iscrizione all'albo degli avvocati, con contestuale cessazione del rapporto di pubblico impiego. La Corte, in riferimento agli evocati parametri di cui agli artt. 4 e 35 Cost., ribadisce quanto già dichiarato con la sent. n. 390 del 2006 affermando che detti parametri, nel garantire il diritto al lavoro, ne rimettono l'attuazione, quanto ai tempi e ai modi, alla discrezionalità del legislatore, che, nella specie, non può dirsi avere malamente esercitato il suo potere. Quanto poi all'ulteriore parametro evocato, l'art. 41 Cost., la Corte ritiene che esso sia in conferente, in quanto i dipendenti pubblici non svolgono servizi configuranti un'attività economica e la loro attività non può essere considerata come quella di un'impresa.

2. La previdenza

2.1. La totalizzazione

La sentenza n. **8** ha ritenuto non fondata, in riferimento all'art. 76 Cost., per ritenuta violazione del principio direttivo per l'esercizio della delega, dettato dall'art. 1, comma 2, lettera *o)*, della legge n. 243 del 2004, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2006, secondo cui per gli enti previdenziali privatizzati - e tra questi la Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei ragionieri e dei periti commerciali - la misura del trattamento pensionistico dovuto a seguito di totalizzazione dei periodi assicurativi è determinata con le regole del sistema di calcolo contributivo, sulla base di parametri ivi indicati. Secondo la Corte, la citata prescrizione di cui all'art. 1, comma 2, lettera *o)*, della legge delega n. 243 del 2004 (in base al quale ogni ente presso cui sono stati versati i contributi è tenuto *pro quota* al pagamento del trattamento pensionistico «secondo le proprie regole di calcolo») dev'essere intesa nel senso di una riaffermazione del principio generale secondo cui le quote di trattamento pensionistico a carico di ogni gestione previdenziale interessata dalla totalizzazione debbono essere calcolate in base ai criteri specifici della singola gestione, non escludendosi, però, che il legislatore delegato fosse autorizzato dalla delega a determinare esso stesso in base a quali criteri ogni ente previdenziale dovesse liquidare la quota di propria spettanza. La Corte ha aggiunto che i criteri di calcolo previsti dal d.lgs. n. 42 del 2006 costituiscono applicazione del sistema contributivo, vale a dire di quello che è il criterio di determinazione delle prestazioni previdenziali che ormai ha assunto una valenza generale nel sistema previdenziale italiano; pertanto la scelta operata dal legislatore è coerente con le generali linee evolutive dell'ordinamento.

2.2. I lavoratori dipendenti a tempo parziale

Con la sentenza n. **36**, la Corte esamina la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, primo periodo, del d.l. n. 463 del 1983, sollevata «nella parte in cui, in sede di computo del numero di contributi settimanali da accreditare ai lavoratori dipendenti nel corso dell'anno solare al fine delle prestazioni pensionistiche, non prevede che la soglia minima di retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo ivi prevista venga ricondotta al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno e quindi rapportata al numero di ore settimanali del lavoratore a tempo parziale». La norma censurata così dispone: «Il numero dei contributi settimanali da accreditare ai lavoratori dipendenti nel corso dell'anno solare, ai fini delle prestazioni pensionistiche a carico dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, per ogni anno solare successivo al 1983 è pari a quello delle settimane dell'anno stesso retribuite o riconosciute in base alle norme che disciplinano

l'accreditamento figurativo, sempre che risulti erogata, dovuta o accreditata figurativamente per ognuna di tali settimane una retribuzione non inferiore al 30% (poi elevato al 40%: n.d.r.) dell'importo del trattamento minimo mensile di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti in vigore al 1° gennaio dell'anno considerato». La Corte rileva che, come il testuale tenore della norma rivela, essa si applica «ai lavoratori dipendenti», senza alcuna distinzione, così prevedendo un'unica soglia minima retributiva per l'accesso all'indennità di natura previdenziale, con riguardo sia ai lavoratori a tempo pieno sia a quelli a tempo parziale. Il che, in effetti, può rendere per questi ultimi più difficile il conseguimento di detta soglia minima, avuto riguardo al più ridotto livello di reddito, conseguente al minore orario praticato. Tuttavia, osserva che, se tale rilievo richiederebbe per il lavoro a tempo parziale una disciplina specifica *in parte qua*, questo risultato non può essere conseguito con l'intervento di tipo additivo sollecitato dall'ordinanza di rimessione. Invero, la Corte dovrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata «nella parte in cui non prevede un sistema di riparametrazione della retribuzione minima utile per l'accreditamento del contributo settimanale simile a quello di cui al 4° comma dell'art. 1 del d.l. del 1989». In sostanza, la soglia minima di retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo dovrebbe essere «ricondotta al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno e quindi rapportata al numero di ore settimanali del lavoratore a tempo parziale». Ma la soluzione postulata non è costituzionalmente obbligata, non essendo al riguardo configurabile un criterio univocamente imposto dalla Costituzione, e conseguentemente la Corte dichiara la questione inammissibile.

2.3. L'indennità premio di fine rapporto presso le aziende sanitarie

Con la sentenza n. **119**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 229 del 1999, dell'art. 3-*bis*, comma 11, del d.lgs. n. 502 del 1992, e dell'art. 2, comma 1, lettera *t*), della legge n. 419 del 1998, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. Le disposizioni censurate - che configurano la disciplina del trattamento assistenziale e previdenziale dei dipendenti pubblici e privati nominati direttore generale di unità sanitarie locali e aziende ospedaliere - prevedono che i contributi previdenziali e assistenziali, da versarsi da parte dall'amministrazione di appartenenza del dipendente collocato in aspettativa senza assegni, siano computati sul trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito, con conseguente aumento della base di calcolo dei trattamenti di fine servizio dovuti in caso di collocamento a riposo del dipendente. La Corte evidenzia che proprio allo scopo di evitare che calcoli opportunistici dei singoli soggetti possano determinare effetti iniqui e ingiustificatamente gravosi per la finanza pubblica, il successivo art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dal comma 32 dell'art. 1 del d.l. n. 138 del 2011, ha stabilito che «ai fini della liquidazione del trattamento di fine servizio, comunque denominato, […], l'ultimo stipendio va individuato nell'ultima retribuzione percepita prima del conferimento dell'incarico avente durata inferiore a tre anni». Orbene, poiché gli incarichi dirigenziali, secondo la medesima disposizione, non possono durare meno di tre anni, salvo che coincidano con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato, è possibile dedurre che il legislatore abbia voluto evitare che il conferimento di un incarico direttivo possa determinare un trattamento di fine rapporto correlato quantitativamente alla maggiore retribuzione percepita dal soggetto incaricato, ma solo nell'ipotesi che l'incarico stesso, eccezionalmente, fosse di durata inferiore a tre anni. Viene così neutralizzata l'efficacia sull'indennità premio di fine rapporto di un incarico di troppo breve durata, che potrebbe essere stato conferito e assunto solo o prevalentemente in vista della fruizione di un maggior beneficio in sede di determinazione della suddetta indennità. Dalla citata disposizione si deduce pure, a contrario, che nell'ipotesi di incarico avente normalmente una durata da tre a cinque anni, il calcolo dell'indennità viene effettuato secondo il criterio generale previsto dalle norme vigenti, che lo agganciano all'ultima retribuzione annua percepita. Con riferimento alla fattispecie oggetto del giudizio, la Corte ha rilevato che l'art. 3-*bis*, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992 prescrive che il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario di USL è regolato da contratto di durata non inferiore a tre anni e non superiore a cinque, rinnovabile. La cautela sottesa alla norma limitativa di cui al precedente capoverso è pertanto pienamente assicurata dalla legislazione in materia sanitaria. Sicché, ha concluso sul punto la Corte, anche sotto questo

profilo non si riscontra una particolare situazione di irragionevole privilegio per i soggetti in questione, rispetto alla generalità dei dipendenti pubblici. Di rilievo è anche quanto ritenuto nella pronuncia in punto di bilanciamento tra principî di uguale rango costituzionale, ossia quello di cui all'art. 38 Cost. e quello di solidarietà sociale *ex* art. 3 Cost. sotteso alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di tenuta finanziaria del sistema previdenziale» (cfr. sentenza n. 316 del 2010). Ebbene, è stato ricordato che la giurisprudenza costituzionale costante (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010, n. 361 del 1996, n. 240 del 1994, n. 119 del 1991, n. 822 del 1988), è nel senso che l'art. 38 Cost. non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca un trattamento previdenziale prima spettante in base alla legge, fermo il controllo di ragionevolezza sulle singole norme riduttive. Ma deve escludersi che possa essere la stessa Corte costituzionale a statuire siffatte riduzioni di spesa per l'attuazione di diritti *ex* art. 38 Cost., in nome di un generico principio di solidarietà sociale, superando e addirittura ponendosi in contrasto con le determinazioni del legislatore. Solo a quest'ultimo spettano le valutazioni di politica economica attinenti alle risorse disponibili nei diversi momenti storici, mentre è compito della Corte vigilare sul rispetto del nucleo essenziale dei diritti fondamentali, in ipotesi incisi da interventi riduttivi dello stesso legislatore.

2.4. L'indennità di buonuscita dei dipendenti pubblici

Con la sentenza n. **223** è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del citato d.l. n. 78 del 2010, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., nella parte in cui non esclude l'applicazione a carico del dipendente della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva, prevista dall'art. 37, comma 1, del d.P.R. n. 1032 del 1973. Nell'assetto dell'istituto determinato dalla norma impugnata, ha osservato la Corte, la percentuale di accantonamento opera sull'intera retribuzione, con la conseguenza che il mantenimento della rivalsa sul dipendente, in assenza peraltro della "fascia esente", determina una diminuzione della retribuzione e, nel contempo, la diminuzione della quantità del TFR maturata nel tempo. La disposizione censurata, a fronte dell'estensione del regime di cui all'art. 2120 del codice civile (ai fini del computo dei trattamenti di fine rapporto) sulle anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1º gennaio 2011, determina irragionevolmente l'applicazione dell'aliquota del 6,91% sull'intera retribuzione, senza escludere nel contempo la vigenza della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, in combinato con l'art. 37 del d.P.R. n. 1032 del 1973. La Corte ha concluso che nel consentire allo Stato una riduzione dell'accantonamento, irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato e perché – a parità di retribuzione – determina un ingiustificato trattamento deteriore dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, non sottoposti a rivalsa da parte del datore di lavoro, la disposizione impugnata viola per ciò stesso gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

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

La sentenza n. **15** è in tema di assicurazione obbligatoria per i lavoratori autonomi. Per i lavoratori autonomi, vige in generale il principio che, in caso di esercizio contemporaneo, anche in un'unica impresa, di varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria, il lavoratore è iscritto all'assicurazione obbligatoria prevista per l'attività prevalente. Il censurato art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, invece, esclude che la regola valga per gli amministratori. Le censure si appuntano sulla natura di norma di interpretazione autentica della disposizione. La Corte, tuttavia, chiarisce che l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, non introduce nell'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, elementi ad esso estranei, ma gli assegna un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, e dunque, non viola l'art. 3 Cost. per irragionevolezza; chiarisce, altresì, che la norma opera sul piano

sostanziale e dunque non viola l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria. A tal proposito, da un lato, la Corte ricorda che non è configurabile a favore del giudice «una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della *potestas* medesima» (sent. n. 234 del 2007); e per altro aspetto, ribadisce che - fermo il punto che l'incidenza di una norma interpretativa su giudizi in corso è fenomeno fisiologico (sent. n. 376 del 2004; ord. n. 428 del 2006) - la norma impugnata non interferisce sull'esercizio della funzione giudiziaria e sulla parità delle parti nello specifico processo, bensì pone una disciplina generale ed astratta sull'interpretazione di un'altra norma e, dunque, si colloca su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme a singole fattispecie (ord. n. 428 del 2006). Da ultimo, con riferimento all'asserita violazione di vincoli internazionali derivanti dalla CEDU, la Corte riconosce che il legislatore, con la norma censurata, è intervenuto su un annoso contrasto interpretativo, superando una situazione di oggettiva incertezza e contribuendo così a realizzare principî d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. E dunque il legislatore ha legittimamente operato - in ossequio a «motivi imperativi di interesse generale» - nell'àmbito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali.

2.6. Le pensioni svizzere

Con la sentenza n. **264**, è stata dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge n. 848 del 1955, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La norma denunciata – in dichiarata interpretazione dell'art. 5, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria) – prevede sostanzialmente che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo. Secondo la Corte, nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata, in relazione alla quale sussistono quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva. Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell'àmbito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, Cost., ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principî di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali. È ispirata, invero, ai principî di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni.

3. L'iniziativa economica

3.1. Il fallimento e gli imprenditori equiparati agli agricoli

Con la sentenza n. **104**, la Corte ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del regio decreto n. 267 del 1942 (nella parte in cui esso, prevedendo che «sono soggetti alle disposizioni sul fallimento […] gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale», esclude che siano soggetti al fallimento gli imprenditori agricoli e quelli ad essi equiparati). L'insoddisfacente identificazione quale imprenditore ittico, come tale equiparato a quello agricolo, del soggetto del cui fallimento si discute di fronte al rimettente, rende non adeguatamente motivata la rilevanza nel giudizio *a quo* della questione di legittimità costituzionale, trattandosi – ha rimarcato la Corte – di un àmbito tematico nel quale la Corte ha in passato postulato la necessità di applicare criteri assolutamente idonei e sicuri, dovendosi il giudizio di fallibilità dell'imprenditore ricavare in «relazione all'attività svolta, all'organizzazione dei mezzi impiegati, all'entità dell'impresa ed alle ripercussioni che il dissesto produce nell'economia generale» (sentenza n. 570 del 1989) ed affermato che l'individuazione del «tipo» di impresa non può prescindere anche dalla concreta indagine sulla sua struttura ed organizzazione (sentenza n. 54 del 1991).

3.2. Le liberalizzazioni

La Corte, con la sentenza n. **200**, in occasione dello scrutinio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, del d.l. n. 138 del 2011, ha osservato che con la normativa censurata, il legislatore ha inteso stabilire alcuni principî in materia economica orientati allo sviluppo della concorrenza, mantenendosi all'interno della cornice delineata dai principî costituzionali. Così, ha proseguito la Corte, dopo l'affermazione di principio secondo cui in àmbito economico «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», segue l'indicazione che il legislatore statale o regionale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro – oltre che il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la piena osservanza dei principî costituzionali legati alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e della finanza pubblica – in particolare la tutela della sicurezza, della libertà, della dignità umana, a presidio dell'utilità sociale di ogni attività economica, come l'art. 41 Cost. richiede. La disposizione impugnata afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che il legislatore statale ha elencato all'art. 3, comma 1. Sicché secondo la Corte, complessivamente considerata, essa non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992). La questione è diffusamente esaminata nella sezione dedicata alle autonomie territoriali *sub* art. 117, secondo comma, lettera *e*).

La sentenza n. **299** affronta il tema della liberalizzazione dell'orario e dell'apertura delle attività commerciali. In quel contesto la Corte ribadisce che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione [del mercato], costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di "ri-regolazione" tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni

costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012). La questione è diffusamente esaminata nella sezione dedicata alle autonomie territoriali *sub* art. 117, secondo comma, lettera *e*).

3.3. La tutela del consumatore

La sentenza n. **75** – in tema di obbligazione risarcitoria per i danni alla persona da sinistro stradale occorso nell'àmbito delle prestazioni incluse in un c.d. "pacchetto turistico" - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, co. 1, del d.lgs. n. 111 del 1995, nella parte in cui, in violazione dei criteri della legge delega, ha fissato un limite all'obbligo risarcitorio per danni alla persona, attraverso il richiamo della Convenzione di Bruxelles, limite non prefigurato dalla legge delega. Infatti la *ratio* della legge delega consiste, fra l'altro, in un trattamento più favorevole alla tutela del consumatore in quanto la lettera *c)* dell'art. 14 della legge delega richiamava espressamente il limite risarcitorio fissato dalla Convenzione di Bruxelles soltanto con riferimento ai danni diversi dal danno alla persona, rispetto ai quali si circoscriveva l'àmbito di discrezionalità del delegato. In altri termini, poiché la scelta legislativa era orientata nel senso di maggior favore per il viaggiatore-consumatore, in ossequio alle finalità della direttiva 90/314/CEE, correttamente la legge delega aveva ritenuto di mantenere espressamente solo il limite risarcitorio per i danni alle cose e di non richiamare l'analogo limite risarcitorio per i danni alle persone.

Con la sentenza n. **191** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 9 del 2011, concernente l'istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio. La Regione aveva sostenuto che il proprio intervento normativo – attraverso la prevista istituzione di uno strumento con finalità esclusivamente informative, e non attributive di alcun connotato di superiore qualità, in relazione ai prodotti del territorio laziale – si collocasse su un piano meramente attuativo dei principî di cui all'art. 2, comma 2, lettera *c)*, del d.lgs. n. 206 del 2005, (Codice del consumo), che annovera fra i diritti fondamentali del consumatore quello, appunto, ad una adeguata informazione sul prodotto. Tuttavia secondo la Corte, quand'anche tale tesi fosse esatta, la Regione avrebbe, comunque, ecceduto dalle proprie competenze, legiferando in materia – quella dell'ordinamento civile, cui è riconducibile la disciplina del codice del consumo – riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Ha affermato la sentenza n. **200**, in tema di liberalizzazioni, che una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale.

4. La proprietà

4.1. Ordine Mauriziano di Torino

Con la sentenza n. **263** è stata dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del d.l. n. 277 del 2004, e dell'art. 1, comma 1350, della legge n. 296 del 2006, sollevata in relazione agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione nonché in relazione alla XIV disposizione finale della Costituzione. Le disposizioni censurate concernono la ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano, operata attraverso la scissione di esso in due soggetti giuridici – cioè l'Ente Ordine Mauriziano di Torino (a sua volta, successivamente trasformatosi in Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, di seguito ASOM) e la Fondazione Ordine Mauriziano (di seguito FOM) – ed alla dotazione patrimoniale dei due soggetti in tal modo creati, in particolare

con assegnazione all'Ente Ordine Mauriziano di Torino dell'immobile ove è allocato il presidio ospedaliero Umberto I di Torino. Il rimettente lamenta la violazione della garanzia costituzionale relativa alla unitarietà dell'Ordine, allo svolgimento delle sue originarie finalità ed alla tutela del patrimonio destinato alla realizzazione di queste; la sottrazione alla FOM di una parte rilevante del patrimonio già appartenente all'Ente Ordine Mauriziano – vale a dire dei beni mobili ed immobili attribuiti alla ASOM e connessi allo svolgimento dell'attività ospedaliera di questa – in assenza di qualsivoglia provvedimento espropriativo e, pertanto, senza le relative garanzie procedimentali e senza la corresponsione di alcun indennizzo; la sottrazione del patrimonio alla FOM , nonostante l'attribuzione dello scopo di conservare e valorizzare il patrimonio culturale di sua proprietà e di procedere al risanamento della situazione di dissesto finanziario in cui si era trovato l'Ente Ordine Mauriziano. Quanto alla dedotta violazione della XIV disposizione finale della Costituzione, la Corte ha rilevato che la garanzia di rango costituzionale da essa apprestata all'Ordine Mauriziano ha ad oggetto esclusivamente la sua attività quale ente ospedaliero, che, pertanto, come tale, non è suscettibile di essere vanificata tramite disposizioni legislative di rango ordinario, alle quali compete solo di disciplinarne il funzionamento. Sicché, è stato ritenuto che, il legislatore, lungi dal violare la XIV disposizione finale della Costituzione, con l'avvenuta scissione dell'originario Ente in due nuovi soggetti, l'uno volto alla gestione delle pregresse passività finanziarie, l'altro destinato alla prosecuzione dell'attività ospedaliera – prosecuzione, come detto, ineludibile per espresso dettato costituzionale – abbia predisposto, invece, un doveroso strumento per il rispetto del precetto costituzionale dettato dalla norma che, viceversa, si assume, erroneamente, essere stata violata: si è, infatti, in tal modo resa possibile, pur nella situazione di dissesto finanziario, la continuazione dell'attività dell'ente ospedaliero. Quanto poi alla asserita violazione dell'art. 42 della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo della CEDU, determinata dalla lamentata sottrazione alla FOM e dalla assegnazione, invece, alla ASOM, di una parte rilevante dei beni già di proprietà dell'Ente Ordine Mauriziano, realizzata senza le garanzie connesse alla procedura espropriativa e senza la corresponsione di alcun indennizzo, la Corte, per un verso, ha osservato che i beni attribuiti alla ASOM, cioè quelli mobili ed immobili funzionalmente connessi alla attività sanitaria svolta presso i presidi ospedalieri Umberto I di Torino ed IRCC di Candiolo, essendo necessari per la prosecuzione della attività dell'Azienda, sono strumentalmente finalizzati al rispetto di quanto imposto dalla ricordata XIV disposizione finale della Costituzione, cioè alla garanzia di mantenimento dei compiti ospedalieri dell'originario Ente. Per altro verso, ha riscontrato la non pertinenza dell'invocazione delle disposizioni costituzionali evocate quale parametro violato. Difatti, è fenomeno del tutto estraneo alla ipotesi espropriativa, e quindi all'art. 42 della Costituzione, l'attribuzione dei beni pubblici, già appartenenti ad un soggetto investito di una determinata funzione, ad altro soggetto, parimenti connotato dei requisiti propri dell'ente pubblico, che, a seguito della scomparsa del primo, ne viene ad esercitare i compiti. Detta estraneità, comporta, ovviamente, anche la inconferenza del richiamo alla disciplina relativa alla indennità di esproprio (sentenze n. 313 del 1988 e n. 68 del 1959). Infine, quanto alla asserita irragionevolezza delle disposizioni statali censurate, nella parte in cui esse determinerebbero – sia qualitativamente, dato il vincolo di indisponibilità, sia quantitativamente, data la contestuale attribuzione al patrimonio della ASOM – la dotazione patrimoniale della Fondazione in misura inidonea al perseguimento degli scopi assegnati alla medesima, è stato rilevato che essa, quanto al primo aspetto, è frutto di una petizione di principio, risultando, invece, dalle non smentite allegazioni della Regione Piemonte, che una consistente parte del patrimonio della Fondazione è stato dismesso, con cospicui controvalori finanziari, tramite cessione in favore della detta Regione, mentre, quanto al secondo aspetto, come dianzi già rilevato, la destinazione di taluni beni, già di proprietà dell'Ente, alla ASOM – la cui consistenza rientra nella discrezionalità del legislatore che, nel caso in oggetto, non trasmoda in scelte irragionevoli – è stata resa necessaria dalla esigenza, garantita a livello costituzionale, di rendere possibile la prosecuzione dell'attività da questa svolta quale ente ospedaliero.

Con la successiva sentenza n. **277**, è stata poi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui esclude che l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino succeda all'Ordine Mauriziano nelle obbligazioni sorte

dopo la data di entrata in vigore del d.l. n. 277 del 2004, nonché nella parte in cui, con riferimento alle medesime obbligazioni, priva di efficacia nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi e dispone che la Fondazione succeda nelle azioni esecutive. La normativa dello Stato, escludendo la responsabilità della Fondazione per i debiti posteriori alla sua nascita e prefigurando il passaggio dell'Ordine Mauriziano nell'ordinamento regionale senza interruzione dell'attività ospedaliera, aveva infatti chiaramente inteso tenere ferma l'imputazione in capo a tale soggetto dei rapporti giuridici sorti successivamente al d.l. n. 277 del 2004, sicché i titoli esecutivi maturati in capo all'Ordine dovevano ritenersi eseguibili nei suoi confronti, anche a seguito dell'assunzione della qualità di azienda ospedaliera. Orbene, la Corte, in un caso del tutto analogo, aveva affermato che al legislatore è precluso incidere sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi provvedimenti giurisdizionali, sostituendo ad un soggetto *in bonis*, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti (sentenza n. 364 del 2007). Per questa ragione l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui vanifica l'attività giurisdizionale compiuta fino alla formazione del titolo esecutivo, è ritenuto lesivo degli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost. Tale disposizione, unitamente all'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, è considerata lesiva dell'art. 3 Cost., anche nella parte in cui si limita a rendere la Fondazione, anziché l'ASOM, responsabile delle obbligazioni contratte nella veste di Ordine Mauriziano, tradendo l'affidamento contrario ingenerato nei creditori dal d.l. n. 277 del 2004. Questi ultimi, infatti, hanno stipulato contratti con l'Ordine nel convincimento di essere esclusi dalla procedura concorsuale facente capo alla Fondazione, cosicché il credito non avrebbe insistito sul limitato patrimonio assegnato a detta Fondazione, ma sarebbe stato assistito dalla piena responsabilità dell'ASOM, e dunque dell'ordinamento regionale, ove l'azienda sanitaria è inserita. Difatti, è stato rilevato come l'interesse della parte creditrice non è ovviamente, in linea di principio, insensibile rispetto al mutamento del soggetto passivo dell'obbligazione, quand'anche disposto per legge: in questo caso, sono costituzionalmente tollerabili, dunque, quelle «tecniche» motivate da «un ragionevole rischio di insufficienza di un patrimonio a soddisfare i creditori», che, anche attraverso la realizzazione del principio di concorsualità, sono tese a meglio garantire il soddisfacimento dei crediti (sentenza n. 355 del 2006; inoltre, sentenze n. 437 del 2005 e n. 155 del 1994). Nel caso in questione, viceversa, tale mutamento è stato disposto attraverso l'indicazione di un ente che risponde nei limiti di un patrimonio assegnato per far fronte ai soli debiti pregressi, rendendone così incerto il pieno soddisfacimento, a fronte della originaria e piena responsabilità dell'ASOM. La posizione dei creditori divenuti tali posteriormente al d.l. n. 277 del 2004 è perciò ben diversa da quella dei creditori che vantavano diritti sorti in precedenza, poiché per questi ultimi la Fondazione funge da soggetto liquidatore delle rilevanti passività nell'àmbito della procedura concorsuale, mentre per i primi essa si sostituisce ad un ente oramai liberato dai precedenti debiti e tornato con ciò *in bonis*. Né l'affidamento sulla responsabilità dell'ASOM può ritenersi minato dalla sopravvenienza della legge reg. n. 39 del 2004, e non solo perché il legislatore regionale non avrebbe potuto abrogare il contrario precetto della legge statale competente per materia. In ogni caso, infatti, la disposizione regionale in questione è entrata in vigore solo il 22 gennaio 2005, così da coprire un brevissimo arco temporale, durante il quale si deve comunque ritenere già consolidato il contrario affidamento legittimamente maturato in forza del d.l. n. 277 del 2004. Di particolare rilievo è l'affermazione conclusiva della Corte secondo cui la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto (sentenza n. 206 del 2009; sentenza n. 156 del 2007), sicché, legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale hanno violato i limiti della discrezionalità legislativa.

4.2. L'espropriazione per la riforma fondiaria

La sentenza n. **61** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del d.P.R. n. 1230 del 1951, in quanto ha compreso nella espropriazione particelle di terreno non appartenenti al soggetto espropriato. La Corte ha in proposito ricordato che nel decidere questioni identiche a quella in

esame, aventi ad oggetto decreti di espropriazione emanati in forza della delega attribuita al Governo dalla legge n. 230 del 1950, affermò che, in base alle norme ed ai principî e criteri direttivi della delega, «i dati catastali» «non possono essere considerati vincolanti nel procedimento di espropriazione per la riforma fondiaria», non rilevando, in contrario, «la norma contenuta nell'art. 16 della legge 25 giugno 1865, n. 2359». L'espropriazione prevista dalle leggi di riforma fondiaria non mira, infatti, «a trasferire da un soggetto a un altro un determinato bene, ma invece, a sottrarre parte del patrimonio a un soggetto che si trovi nelle condizioni previste dalle leggi di riforma» e, quindi, non è indifferente, «com'è nel caso di espropriazione per pubblica utilità, che si proceda contro chi sia soltanto apparentemente proprietario di un bene» (sentenza n. 57 del 1959; analogamente, sentenze n. 10 del 1959 e n. 7 del 1961; identico principio è stato affermato in riferimento ai decreti espropriativi emanati in forza della delega contenuta nell'omologa legge n. 841 del 1950, *ex plurimis*, sentenze n. 319 del 1995, n. 3 del 1987 e n. 8 del 1959). Nel merito la Corte ha ritenuto l'illegittimità della disposizione denunciata poiché il d.P.R. n. 1230 del 1951, comprendendo nell'esproprio terreni intestati alla ditta Prever Ada, ma non appartenenti alla medesima (identificati nell'ordinanza di rimessione con le particelle 33 e 91 del foglio 23), ha esorbitato dai limiti della delega.

Sezione IV

I rapporti politici

1. La materia elettorale nelle Regioni a statuto speciale

Secondo la sentenza n. **67** la potestà legislativa della Regione siciliana in materia elettorale differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa, ai sensi dell'art. 3, comma 1, e dell'art. 9, comma 3, dello statuto speciale, è titolare di potestà legislativa di tipo primario (che non incontra limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario), la quale però deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principî dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto. La Corte ha infatti ribadito che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità *ex* art. 2 Cost.

La sentenza n. **198** ha ad oggetto diverse questioni concernenti il rapporto numerico elettori-eletti per l'elezione al Consiglio regionale, e le modalità di accesso ai pubblici uffici per gli assessori. Vengono in rilievo, per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost. Il primo dispone che «il voto è eguale», il secondo che «tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». Entrambe le norme sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione. La disposizione censurata (art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, che prevede un numero massimo di consiglieri e assessori regionali), fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'àmbito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione. Il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). Il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3, sicché quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia. Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all'art. 123 Cost., «forma di governo» e «principî fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l'accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi).

2. Il voto dei residenti all'estero e monito al legislatore

Con la sentenza n. **242**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, co. 10, d.lgs.n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, primo comma e 51, primo comma, Cost. La norma denunciata, in tema di elezioni nei

comuni sino a 15.000 abitanti, testualmente dispone che ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista, e il candidato sindaco collegato, purché (…) il numero dei votanti non sia inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune; e che qualora non si siano raggiunte tali percentuali, l'elezione è nulla. Poiché nelle liste elettorali del comune, ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. n. 570 del 1960 e successive modificazioni, risultano iscritti anche i cittadini «compresi nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)» – con la possibile conseguenza, che nei comuni ad alto tasso di emigrazione, ciò possa condizionare in negativo il raggiungimento del *quorum* e quindi la validità della elezione – si denuncia dal rimettente che, appunto «nella parte in cui include i cittadini iscritti all'AIRE nel numero degli aventi diritto al voto al fine del calcolo percentuale, non inferiore al cinquanta per cento dei voti espressi, ai fini della validità del voto ottenuto dall'unica lista ammessa», la norma in questione contrasti con i richiamati precetti costituzionali, per la sua irragionevolezza e per violazione dei principî di partecipazione popolare e del diritto all'elettorato passivo, quanto ai candidati, nonché di quello di elettorato attivo di coloro che hanno espresso il proprio voto in favore della lista ammessa, in relazione anche al principio di uguaglianza, discriminando di fatto gli enti locali caratterizzati da fenomeni di migrazione rispetto agli altri comuni. La questione così prospettata non è stata ritenuta fondata: infatti, nell'operare il bilanciamento del diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero, tra le due soluzioni possibili – quella di garantire con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'AIRE alla appartenenza al corpo elettorale locale sì da concorrere al calcolo del *quorum* per la validità delle elezioni in condizioni di perfetta parità con i cittadini residenti, e quella di assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici di questi ultimi – il legislatore del 2000 ha optato per la prima soluzione, emanando la norma la cui legittimità costituzionale è revocata in dubbio con l'ordinanza di rimessione. Le considerazioni del rimettente sugli inconvenienti derivanti dalla assenza (cui la Corte auspica che il legislatore ponga rimedio) di una normativa agevolativa del voto dei residenti all'estero con riguardo alle elezioni amministrative, e i rilievi dello stesso giudice diretti ad una «diversa formulazione» della norma in esame, anche in ragione dei segnalati suoi profili di non piena coerenza, nel testo attuale, con la disciplina di settore, se inducono a ritenere opportuna, da parte del legislatore, una rimeditazione del bilanciamento di interessi attuato in detta norma, tuttavia non ne evidenziano un tasso di irragionevolezza manifesta, tale da comportarne la caducazione da parte di questa Corte. Ciò in quanto, come già sottolineato, «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un àmbito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole» (sentenza n. 260 del 2002). Non risultano, di conseguenza, violati – nell'àmbito della discrezionalità di scelte riservata al legislatore – i principî di partecipazione democratica, eguaglianza, effettività del diritto di voto, di cui agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, primo comma e 51, primo comma, Cost., come richiamati, in reciproca combinazione, dal ricorrente.

3. Incompatibilità con la carica di sindaco di colui che ha una lite pendente con il Comune per una opposizione a sanzione amministrativa

La sentenza n. **276** dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, co. 1, n. 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, che sotto la rubrica "Incompatibilità", dispone quanto segue: «Non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale: […] 4) colui che ha lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile od amministrativo, rispettivamente, con il comune o la provincia. La pendenza di una lite in materia tributaria ovvero di una lite promossa ai sensi dell'art. 9 del presente decreto non determina incompatibilità». Il rimettente censura tale norma nella parte in cui non include le cause di opposizione a sanzione amministrativa *ex lege* n. 689 del 1981 dal novero di quelle che non determinano la decadenza ovvero l'incompatibilità al pari di quelle tributarie, per denunciato contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione. Costituisce orientamento costante della Corte l'affermazione secondo cui, se l'art. 51 Cost. assicura in via generale il diritto di elettorato passivo

senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini, è proprio tale precetto costituzionale a svolgere il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità e dell'uguaglianza (*ex* artt. 2 e 3 della Costituzione). Sono ammissibili restrizioni del contenuto di tale diritto in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale, in base al bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere e permanere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono (sentenze n. 25 del 2008 e n. 288 del 2007). Dunque, spetta al legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, attuare l'art. 51 Cost., stabilendo il regime delle cause di ineleggibilità e incompatibilità (sentenza n. 240 del 2008).

Sezione V

I tributi

1. Le organizzazioni di volontariato

Con l'ordinanza n. **103**, la Corte esamina la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 266 del 1991, nella parte in cui limita alle imposte di registro e di bollo le esenzioni previste per gli atti costitutivi e per gli atti onerosi *inter vivos* connessi allo svolgimento dell'attività delle organizzazioni di volontariato ed assoggetta, invece, tali atti alle imposte ipotecarie e catastali. Ciò comporterebbe, secondo il rimettente, una ingiustificata disparità di trattamento tributario rispetto agli atti di donazione e alle attribuzioni di eredità o di legato, per i quali il comma 2 del medesimo art. 8 della legge n. 266 del 1991 prevede una esenzione fiscale. La Corte, che dichiara la questione manifestamente infondata, ribadisce, secondo quanto già osservato dall'ord. n. 144 del 2009, che «la concessione di agevolazioni relative a tributi erariali, attraverso norme di carattere eccezionale e derogatorio (ordinanza n. 174 del 2001; sentenza n. 292 del 1987), costituisce esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per l'eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità; con la conseguenza che la Corte costituzionale non può estenderne l'àmbito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici stessi (sentenze n. 27 del 2001; n. 431 del 1997 e n. 86 del 1985; ordinanze n. 46 del 2009 e n. 10 del 1999)». Osserva inoltre che le norme a confronto riguardano due ipotesi differenti, cui si collegano finalità diverse: da una parte, gli atti *inter vivos* a titolo oneroso, dall'altra, gli atti donativi a titolo liberale e gli atti *mortis causa*; che, nel comparare le due disposizioni, il giudice rimettente tiene esclusivamente conto dei fini perseguiti dalle organizzazioni di volontariato, che possono essere i medesimi in entrambe le ipotesi, senza considerare anche le diverse cause degli atti – a titolo oneroso, liberale o *mortis causa* – cui è riconducibile una differente posizione dell'altra parte della fattispecie negoziale (in un caso l'alienante, nell'altro il donante o il *de cuius*); che, quindi, il rimettente muove dall'erroneo assunto che al medesimo fine generale di solidarietà istituzionalmente perseguito dalle organizzazioni di volontariato debba necessariamente corrispondere una unitaria giustificazione dei benefici fiscali ad esse accordati, così da rendere irragionevole ogni differenziazione delle agevolazioni in base ai diversi tipi di atti; che infine le imposte considerate sono tributi di diversa natura, tra loro distinti, regolati ognuno da una propria normativa.

2. Natura tributaria di talune decurtazioni di reddito da lavoro

2.1. Il personale di magistratura

Con riferimento al personale di magistratura, la Corte, con la sentenza n. **223**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui stabilisce che l'indennità giudiziaria «spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013». La Corte ha ritenuto che per l'indennità in esame ricorrano gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, considerato che l'indennità giudiziaria partecipa di una natura retributiva e la sua decurtazione ai fini del «contenimento delle spese in materia di impiego pubblico», costituisce il dichiarato e prevalente intento del legislatore. Inoltre, la misura denunciata neppure ha modificato l'istituto dell'indennità giudiziaria, perché alla temporanea diminuzione di alcuni punti percentuali della entità di tale indennità non corrisponde, come sopra precisato, né la correlativa riduzione degli obblighi e prestazioni previdenziali, né la riduzione dei carichi lavorativi che l'indennità è diretta a compensare. Infine, l'assenza di una espressa indicazione della destinazione delle maggiori risorse conseguite dallo Stato non esclude che siano destinate a sovvenire pubbliche spese, e, in particolare, a stabilizzare la finanza pubblica, trattandosi di un usuale comportamento del legislatore quello di

non prevedere, per i proventi delle imposte, una destinazione diversa dal generico "concorso alle pubbliche spese" desumibile dall'art. 53 Cost. Nella specie, tale destinazione si desume anche dal titolo stesso del decreto-legge: «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», in coerenza con le finalità generali delle imposte. Ritenuta la natura tributaria della misura in esame, la Corte ha affermato che detta misura non sia immune dalle censure di illegittimità costituzionale prospettate da tutti i rimettenti con riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. In premessa è stato ricordato che, indipendentemente dal *nomen iuris* attribuitole dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005). Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964). Il tributo che interessa incide infatti su una particolare voce di reddito di lavoro, che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro; e introduce, quindi, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto ai danni della particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia dell'indennità giudiziaria. Con la sua applicazione, infatti, viene colpita più gravemente, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, esclusivamente detta categoria. La Corte ha aggiunto che ove, poi, si potesse prescindere da tale pur decisiva considerazione, la previsione di siffatto tributo speciale comporterebbe comunque una ingiustificata disparità di trattamento con riguardo alle indennità percepite dagli altri dipendenti statali, non assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, ad alcun prelievo tributario aggiuntivo. È opportuno sottolineare che l'indicata disparità di trattamento è tanto più ingiustificata in quanto proprio la sopra ricordata funzione dell'indennità giudiziaria di compenso all'attività dei magistrati di supplenza alle gravi lacune organizzative dell'apparato della giustizia, esige il più scrupoloso rispetto da parte del legislatore dei canoni della ragionevolezza e dell'uguaglianza.

2.2. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche

La medesima sentenza n. **223**, ha, del pari ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge n. 196 del 2009, superiori a 90.000 euro lordi annui siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro. Anche in questo caso la Corte ha ritenuto che la disposizione impugnata partecipi di tutti gli elementi caratteristici del prelievo tributario. Nel merito, e con riferimento al caso di specie, pure considerando al giusto la discrezionalità legislativa in materia, la norma impugnata, secondo la Corte, si pone in evidente contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., determinando un irragionevole effetto discriminatorio. L'introduzione di una imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione viola, infatti, il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante. In proposito è stato ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e

proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000). Pertanto, il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principî di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., consiste in un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997). Nella specie, pure considerando al giusto la discrezionalità legislativa in materia, la norma impugnata è stata ritenuta in evidente contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. L'introduzione di una imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione viola, infatti, il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante. Tale violazione si manifesta sotto due diversi profili. Da un lato, a parità di reddito lavorativo, il prelievo è ingiustificatamente limitato ai soli dipendenti pubblici. D'altro lato, il legislatore, pur avendo richiesto (con l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) il contributo di solidarietà (di indubbia natura tributaria) del 3% sui redditi annui superiori a 300.000,00 euro, al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, ha inopinatamente scelto di imporre ai soli dipendenti pubblici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura. Nel caso in esame, dunque, l'irragionevolezza non risiede nell'entità del prelievo denunciato, ma nella ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi. La sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi "di solidarietà", poi, prelude essa stessa ad un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai pubblici dipendenti, foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principî di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un "universale" intervento impositivo. L'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principî fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale.

3. La notifica della cartella di pagamento

Con la sentenza n. **258** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del terzo comma (corrispondente all'attualmente vigente quarto comma) dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui stabilisce che la notificazione della cartella di pagamento «Nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile […] si esegue con le modalità stabilite dall'art. 60 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600», anziché «Nei casi in cui nel comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi sia abitazione, ufficio o azienda del destinatario […] si esegue con le modalità stabilite dall'art. 60, primo comma, alinea e lettera *e)*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600». Infatti, nella medesima ipotesi di irreperibilità "relativa" del destinatario (cioè nei casi previsti dall'art. 140 cod. proc. civ.), la notificazione si esegue con modalità diverse, a seconda che l'atto da notificare sia un atto di accertamento oppure una cartella di pagamento: nel primo caso, si applicano le modalità previste dall'art. 140 cod. proc. civ.; nel secondo caso, quelle previste dalla lettera *e)* del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973. Tale peculiarità della normativa riguardante la notificazione a soggetto "relativamente" irreperibile comporta che, nella notificazione di un atto di accertamento, l'avvenuto deposito di tale atto nella casa comunale viene comunicato al destinatario sia con l'affissione di un avviso alla porta dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda, sia con l'invio

di una lettera raccomandata con avviso di ricevimento e, quindi, secondo modalità improntate al criterio dell'effettiva conoscibilità dell'atto. Viceversa, nella notificazione di una cartella di pagamento, l'avvenuto deposito di questa nella casa comunale non viene comunicato al destinatario, né con l'affissione alla porta, né con l'invio di una raccomandata informativa, ma – essendo prevista solo l'affissione nell'albo del Comune – secondo modalità improntate ad un criterio legale tipico di conoscenza della cartella. Tale disciplina, con riferimento alla cartella di pagamento, non assicura, dunque, né l'«effettiva conoscenza da parte del contribuente», né, quale mezzo per raggiungere tale fine, la comunicazione «nel luogo di effettivo domicilio del contribuente, quale desumibile dalle informazioni in possesso della […] amministrazione» finanziaria; finalità queste fissate dal comma 1 dell'art. 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente). Siffatta evidente diversità della disciplina di una medesima situazione (notificazione a soggetto "relativamente" irreperibile) non appare riconducibile ad alcuna ragionevole *ratio*, con violazione dell'evocato art. 3 Cost. Per ricondurre a ragionevolezza il sistema, è necessario pertanto, nel caso di irreperibilità "relativa" del destinatario, uniformare le modalità di notificazione degli atti di accertamento e delle cartelle di pagamento. A questo risultato si perviene restringendo la sfera di applicazione del combinato disposto degli artt. 26, terzo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973 e 60, primo comma, alinea e lettera *e)*, del d.P.R. n. 600 del 1973 alla sola ipotesi di notificazione di cartelle di pagamento a destinatario "assolutamente" irreperibile e, quindi, escludendone l'applicazione al caso di destinatario "relativamente" irreperibile, previsto dall'art. 140 cod. proc. civ. In altri termini, la notificazione delle cartelle di pagamento con le modalità indicate dal primo comma, alinea e lettera *e)*, dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 deve essere consentita solo ove sussista lo stesso presupposto richiesto dalla medesima lettera *e)* per la notificazione degli atti di accertamento: la mancanza, nel Comune, dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda del destinatario (irreperibilità "assoluta").

4. Tassa di concessione regionale e prestazioni patrimoniali imposte

Con la sentenza n. **33**, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011, per contrasto con l'art. 23 Cost., il quale impone che ogni prestazione personale o patrimoniale sia prevista per legge. La norma regionale impugnata introduce una tassa di concessione regionale annuale per il rilascio del tesserino che abilita alla ricerca e alla raccolta del tartufo, e prevede, oltre alla tassa, anche un contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale, con possibilità di prestazioni ad esso alternative, da definirsi con delibere della Giunta regionale. Dunque, la norma impone una prestazione patrimoniale (il contributo di 3.000 euro), ma contestualmente consente di evitarne il pagamento mediante l'esecuzione di altre prestazioni, onde la parte della norma relativa all'imposizione della tassa e quella concernente le prestazioni ad essa alternative sono connesse in maniera tale da configurare una fattispecie unitaria insuscettibile di scissione. Ed allora, poiché l'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 rinvia ad una fonte di rango inferiore a quella legislativa (provvedimento della Giunta regionale) l'individuazione delle prestazioni alternative a quella patrimoniale, senza dettare criteri direttivi idonei a restringere la discrezionalità dell'organo amministrativo, viola la riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione.

5. Tassa automobilistica regionale quale tributo proprio derivato

Con la sentenza n. **288** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, il quale, nello stabilire che, «A decorrere dall'anno di imposta 2012, la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale», viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali. In effetti, la tassa automobilistica è imposta istituita e regolata da legge statale (d.P.R. n. 39 del 1953 e successive modificazioni), «attribuita» per intero alle Regioni ordinarie dall'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, con la denominazione di

tassa automobilistica regionale. L'art. 17, comma 10, della successiva legge n. 449 del 1997, ha, altresì, demandato alle Regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo» relativi alla suddetta tassa. Ai sensi, poi, dell'art. 7, comma 1, della legge n. 42 del 2009 sono state definite le nozioni di tributo proprio della Regione e di tributo proprio derivato. E la tassa automobilistica regionale si qualifica come tributo proprio derivato, con la conseguenza che la Regione: a) non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi), b) può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del d.lgs. n. 504 del 1992 (tra il 90 ed il 110 per cento degli importi vigenti nell'anno precedente), c) può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale. In tale contesto l'art. 8 del successivo d.lgs. n. 68 del 2011, che costituisce attuazione della legge delega n. 42 del 2009, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, ha stabilito, al comma 2, che «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; per poi aggiungere, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati. Orbene, la diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio. Dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

In materia di tributi si veda anche: Capitolo III, *Sezione II, Le autonomie territoriali*, *sub* 3.1.2. "Sistema tributario […] dello Stato (lettera *e)*, e *sub* 9. L'autonomia finanziaria.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. La mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali

In materia di procedura civile un rilievo primario, anche per l'evidente impatto sul contenzioso pendente, deve essere riconosciuto alla sentenza n. **272** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, recante la disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione nelle controversie civili e commerciali. La censurata disposizione imponeva alla parte che avesse inteso promuovere un giudizio nelle materie ivi espressamente indicate (condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari) il preliminare esperimento della procedura di conciliazione regolata dal suddetto decreto (ovvero di altri specifici procedimenti). La mediazione era stata dunque configurata come condizione di procedibilità della domanda giudiziale, il cui mancato rispetto doveva essere eccepito dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevato d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. La Corte ha accolto le censure incentrate sul carattere obbligatorio attribuito dal legislatore alla mediazione. Per giungere a tale esito, si è ritenuta necessaria, dapprima, una ricognizione della normativa e della giurisprudenza dell'Unione europea, posto che sia la legge delega n. 69 del 2009 che il d.lgs. n. 28 del 2010 contengono un richiamo «al rispetto e alla coerenza con la normativa» europea. Al riguardo, i Giudici hanno escluso che «l'opzione a favore del modello di mediazione obbligatoria» potesse trovare fondamento nel quadro normativo e giurisprudenziale europeo, con la conseguenza che «il contenuto della legge delega», pur richiamando la direttiva n. 2008/52/CE relativa a "determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale", non può essere interpretato «come scelta a favore del modello di mediazione obbligatoria». Oltre alla direttiva, la pronuncia ha preso in considerazione altri atti dell'Unione europea (due risoluzioni del Parlamento europeo del 2011 ed una recente pronuncia della Corte di Giustizia), dai quali non si è potuta desumere «alcuna esplicita o implicita opzione a favore del carattere obbligatorio dell'istituto della mediazione». Infatti, fermo «il *favor* dimostrato verso detto istituto, in quanto ritenuto idoneo a fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale, il diritto dell'Unione disciplina le modalità con le quali il procedimento può essere strutturato (…), ma non impone e nemmeno consiglia l'adozione del modello obbligatorio, limitandosi a stabilire che resta impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio». Pertanto, «la disciplina dell'UE si rivela neutrale in ordine alla scelta del modello di mediazione da adottare, la quale resta demandata ai singoli Stati membri, purché sia garantito il diritto di adire i giudici competenti per la definizione giudiziaria delle controversie». La Corte si é così concentrata sull'interpretazione della delega contenuta nell'art. 60 della legge n. 69 del 2009, tra i cui principî e criteri direttivi non risulta esplicitata in alcun modo la previsione del carattere obbligatorio della mediazione: sul punto, l'art. 60, «che per altri aspetti dell'istituto si rivela abbastanza dettagliato, risulta del tutto silente». Tale omissione non riguarda, peraltro, «un aspetto secondario o marginale», poiché «la scelta del modello di mediazione costituisce un profilo centrale nella disciplina dell'istituto, come risulta sia dall'ampio dibattito dottrinale svoltosi in proposito, sia dai lavori parlamentari durante i quali il tema dell'obbligatorietà o meno della mediazione fu più volte discusso». Nel dettaglio, i Giudici hanno osservato che l'attributo dell'obbligatorietà non é implicitamente desumibile dalla lettera *a*) del comma 3 del citato art. 60, laddove è disposto che la mediazione abbia ad oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla

giustizia. Si tratta, invero, di «un'affermazione di carattere generale, non a caso collocata in apertura dell'elenco dei principî e criteri direttivi e non necessariamente collegabile alla scelta di un determinato modello procedurale, tanto più che nella norma di delega non mancano spunti ben più espliciti che orientano l'interprete in senso contrario rispetto alla volontà del legislatore delegante di introdurre una procedura a carattere obbligatorio». In proposito vengono in rilievo la successiva lettera *c*) che rinvia alla conciliazione stragiudiziale in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, regolata dagli artt. 38-40 del d.lgs. n. 5 del 2003 (poi abrogati dal d.lgs. n. 28 del 2010) che prevedevano un procedimento di fonte volontaria (contratto o statuto), che non si concilia con un'opzione a favore della mediazione obbligatoria; e la lettera *n*) ove si menziona il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione. Orbene, «"possibilità" di avvalersi significa, evidentemente, facoltà, e non obbligo, di avvalersi ("è tenuto preliminarmente"), cui invece fa riferimento l'art. 5, comma 1, del decreto delegato». Ciò si evince con chiarezza dall'art. 4, comma 3, di quest'ultimo secondo cui, all'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto ad informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione e dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Si tratta di «due disposizioni distinte, la prima riferibile alla mediazione facoltativa, la seconda alla mediazione obbligatoria e perciò costituente condizione di procedibilità della domanda. Tuttavia, soltanto il primo modello trova la necessaria copertura nella norma di delega. Il secondo compare nel decreto delegato, ma è privo di ancoraggio nella norma suddetta. Il denunciato eccesso di delega, dunque, sussiste, in relazione al carattere obbligatorio dell'istituto di conciliazione e alla conseguente strutturazione della relativa procedura come condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle controversie di cui all'art. 5, comma 1». Tale vizio «non potrebbe essere superato considerando la norma introdotta dal legislatore delegato come un coerente sviluppo e completamento delle scelte espresse dal delegante, perché (…) in realtà (…) si è posto in essere un istituto (la mediazione obbligatoria in relazione alle controversie nella norma stessa elencate) che non soltanto è privo di riferimenti ai principî e criteri della delega ma, almeno in due punti, contrasta con la concezione della mediazione come imposta dalla normativa delegata». Un esito differente non è peraltro deducibile dalla sentenza n. 276 del 2000 che escluse il vizio di eccesso di delega prospettato in relazione agli artt. 410, 410-*bis* e 412-*bis* cod. proc. civ., come modificati, aggiunti o sostituiti per effetto della riforma di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e della conseguente devoluzione del relativo contenzioso alla giurisdizione ordinaria (legge-delega n. 59 del 1997; d.lgs. nn. 80 del 1998 e 387 del 1998). Nell'occasione si osservò che «la messa a punto di strumenti idonei ad agevolare la composizione stragiudiziale delle controversie, per limitare il ricorso al giudice ordinario alle sole ipotesi di inutile sperimentazione del tentativo di conciliazione, appariva un momento essenziale per la riuscita della riforma». La Corte non mancò di rilevare che la lettera della delega del 1997 non menzionasse il predicato dell'obbligatorietà; tuttavia, quando la delega venne conferita, il vigente art. 410 cod. proc. civ. «già contemplava un tentativo facoltativo di conciliazione» per le controversie *ex* art. 409 in materia di lavoro, mentre l'art. 69 del d.lgs. n. 29 del 1993 prevedeva «un tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie di pubblico impiego privatizzato». In siffatto contesto si escluse che «la delega si limitasse ad attribuire al legislatore delegato il potere di regolare diversamente le mere modalità organizzative del tentativo di conciliazione esistente», senza consentire per le controversie di lavoro l'introduzione dell'obbligatorietà. La sentenza del 2000, per giungere alla conclusione secondo cui l'introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie *ex* art. 409 cod. proc. civ. ha rispettato la delega, «fece leva sia sul contesto della riforma attuata, senza dubbio di ampio respiro ma circoscritta alle controversie nel settore del diritto del lavoro, sia sulla presenza in tale settore di un tentativo facoltativo di conciliazione per le controversie ai sensi dell'art. 409 cod. proc. civ., e di un tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie di pubblico impiego privatizzato. Pertanto la previsione dell'obbligatorietà, nel quadro delle "misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso" (…) non appariva come un *novum* (…), ma costituiva piuttosto il coerente sviluppo di un principio già presente nello specifico settore». Diversa è la fattispecie scrutinata quest'anno dalla Corte: «a parte

la differenza di contesto, essa delinea un istituto a carattere generale, destinato ad operare per un numero consistente di controversie, in relazione alle quali, però, (…) il carattere dell'obbligatorietà per la mediazione non trova alcun ancoraggio nella legge-delega. Né varrebbe addurre che l'ordinamento conosce varie procedure obbligatorie di conciliazione, trattandosi di procedimenti specifici, per singoli settori, in relazione ai quali nessun rapporto di derivazione è configurabile in riferimento all'istituto in esame. Infine, quanto alla finalità ispiratrice del detto istituto, consistente nell'esigenza di individuare misure alternative per la definizione delle controversie civili e commerciali, anche al fine di ridurre il contenzioso gravante sui giudici professionali», si é rilevato che «il carattere obbligatorio della mediazione non è intrinseco alla sua *ratio*, come agevolmente si desume dalla previsione di altri moduli procedimentali (facoltativi o disposti su invito del giudice), del pari ritenuti idonei a perseguire effetti deflattivi e quindi volti a semplificare e migliorare l'accesso alla giustizia».

1.2. La competenza per territorio

La sentenza n. **117** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 89 del 2001, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, 25, primo comma, e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui, secondo l'interpretazione assunta come diritto vivente, dispone che la competenza territoriale funzionale della Corte di appello determinata ai sensi dell'art. 11 cod. proc. pen. si estende anche ai procedimenti iniziati avanti alla Corte dei conti ed alle altre giurisdizioni di cui all'art. 103 Cost. La «regola di determinazione della competenza per territorio relativa ai giudizi in esame è (…) stabilita in via generale e preventiva» dalla censurata disposizione che, «evidentemente, può e deve costituire oggetto di interpretazione da parte dei giudici; l'eventuale sussistenza di un contrasto in ordine al significato da attribuire alla medesima non può, per ciò solo, farla ritenere lesiva» del principio del giudice naturale. Inoltre, argomenti a sostegno della dedotta irragionevolezza non possono essere tratti dalla sentenza n. 287 del 2007 che aveva ritenuto non fondata una questione avente ad oggetto la medesima disposizione, impugnata, in riferimento ad altri parametri, nella parte in cui, «secondo l'interpretazione sostenuta dal precedente (allora prevalente) orientamento della giurisprudenza, il criterio di determinazione della competenza per territorio dallo stesso stabilito non era applicabile ai giudizi di equa riparazione concernenti i processi celebrati davanti ai giudici non ordinari». Invero, tale sentenza aveva solo escluso che «detta esegesi recasse *vulnus* alla "garanzia della terzietà e imparzialità del giudice"», senza affermare che «essa fosse la sola compatibile con le norme della Costituzione». L'interpretazione ora divenuta regola di diritto vivente «non è impedita, "sul piano lessicale", dall'utilizzo (…) "di un termine (distretto) che è proprio della distribuzione sul territorio delle corti di appello", non dei giudici amministrativi. Detto termine può, infatti, "funzionare in modo identico" in relazione a questi ultimi, venendo "in rilievo la sede e non l'àmbito territoriale di competenza". Il legislatore ha, quindi, inteso "regolare gli effetti del fenomeno della durata non ragionevole del processo, quale che sia il giudice davanti al quale si svolge", esprimendo la volontà di stabilire una specifica disciplina della competenza per territorio, mediante l'impiego della parola "distretto". La *ratio* della norma censurata è stata, conseguentemente, identificata in quella di stabilire un'unica regola di disciplina della competenza per territorio, valida in relazione a tutti i processi dei quali si denuncia l'irragionevole durata e, a questo scopo, è stato recepito il criterio di collegamento stabilito dall'art. 11 c.p.p. È stata in tal modo realizzata la concentrazione davanti ad uno stesso giudice dei giudizi *ex lege* n. 89 del 2001 concernenti tutti i processi celebrati in una stessa sede, favorendo una tendenziale omogeneità di valutazioni in ordine alle ragioni del ritardo ed alla liquidazione dei danni (specie, tra l'altro, nel caso di giudizi seriali, ovvero con pluralità di parti, non infrequenti in materia amministrativa), al fine di soddisfare un'esigenza non garantita dalla pregressa esegesi, divenuta particolarmente pressante anche a causa dell'elevato numero dei giudizi di equa riparazione, "che fa ricadere sul bilancio dello Stato un onere sempre più gravoso"». La «fissazione di una determinata regola di competenza territoriale bene può essere giustificata dall'esigenza di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate

controversie». La disciplina dell'art. 11 cod. proc. pen. è, poi, richiamata «per stabilire una regola di individuazione della competenza per territorio unica per tutti i giudizi *ex lege* n. 89 del 2001, valida indipendentemente dalla giurisdizione davanti alla quale è stato celebrato il processo presupposto, allo scopo di assicurare, all'esito di un non irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, il soddisfacimento anche delle rilevanti esigenze sopra richiamate, ulteriori rispetto a quella di garantire l'imparzialità e la terzietà del giudice». Infine, la disciplina in esame «non integra un impedimento» all'esercizio del diritto di azione, «e ciò anche alla luce sia della non irragionevolezza delle motivazioni costituenti la *ratio* della regola divenuta diritto vivente e delle esigenze che essa mira a garantire (…), sia dei caratteri di semplicità e rapidità che improntano il giudizio di equa riparazione».

1.3. La responsabilità per lite temeraria

L'ordinanza n. **138** ha ritenuto manifestamente inammissibile, per difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 96, primo comma, cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che la parte soccombente o entrambe le parti, che abbiano agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave possano essere condannate, d'ufficio, al risarcimento dei danni nei confronti dello Stato per manifesta temerarietà della lite. La soluzione auspicata dal rimettente si palesa «del tutto eccentrica rispetto al sistema processuale civile in essere, così da assurgere piuttosto a proposta di politica legislativa in materia processuale anche al fine di ovviare ad esigenze deflattive del relativo contenzioso». Infatti, «deviando dal principio che vuole, in detta disciplina, coinvolte esclusivamente le parti del processo, anche nel caso della condanna d'ufficio alla pena pecuniaria, il rimettente intende aprire ad una sorta di sanzione "amministrativa" per il pregiudizio recato» all'interesse pubblico «alla celerità del processo ed alla sostenibilità dei suoi costi».

1.4. L'appello

L'ordinanza n. **253** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 435, secondo comma, cod. proc. civ., impugnato, in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce, in relazione alle controversie assoggettate al rito del lavoro, che l'appellante, nei dieci giorni successivi al deposito del decreto di fissazione dell'udienza di discussione, provvede alla notifica del ricorso introduttivo del gravame e del decreto all'appellato. Richiamando la precedente ordinanza n. 60 del 2010, i Giudici hanno affermato che la censurata disposizione, «lungi dal violare la parità delle parti, è finalizzata, invece, a realizzarla sul piano del reciproco diritto di azione e di difesa. Con il risultato di tutelare, all'un tempo, l'interesse dell'appellante – impedendo che la sola violazione del termine ordinatorio in questione determini l'improcedibilità del gravame – e quello dell'appellato, cui resta comunque garantito un termine a comparire sufficiente ad apprestare le proprie difese».

L'ordinanza n. **304** ha considerato manifestamente inammissibile – per carente motivazione sulla rilevanza, omesso espletamento del tentativo di interpretazione adeguatrice e carattere creativo del *petitum* – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 339, terzo comma, cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 101, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che le sentenze del giudice di pace pronunciate secondo equità a norma dell'art. 113, terzo comma, cod. proc. civ. siano appellabili anche per i casi che, se ricorrenti per sentenze pronunciate in appello o in unico grado, renderebbero ammissibile la revocazione in base all'art. 395 dello stesso codice. Nell'occasione i Giudici, richiamando la precedente sentenza n. 98 del 2008, hanno rammentato che la norma censurata «ha come obiettivo espresso largamente condiviso ed auspicato dalla stessa Corte di cassazione, quello di recuperarne la dimensione nomofilattica della propria attività, allora

"schiacciata da un carico di ricorsi eccessivo", la cui rivitalizzazione richiedeva appunto una riduzione del novero delle sentenze non appellabili, quindi immediatamente ricorribili per cassazione». La pronuncia del 2008 aveva altresì affermato che «lo scopo di disciplinare il processo di legittimità in funzione nomofilattica, alla luce del significato assunto da tale espressione, di rafforzamento di detta funzione, costituisce […] una direttiva ermeneutica che deve presiedere all'interpretazione del contenuto della delega e che rende chiara la facoltà del legislatore delegato di ridurre i casi di immediata ricorribilità per cassazione delle sentenze, mediante l'introduzione dell'appello quale "filtro"». Nel contesto normativo costituito dalla legge delega n. 80 del 2005 e dal d.lgs. n. 40 del 2006, «tendenzialmente teso a depurare il sistema dalle ipotesi di ricorso immediato in Cassazione (quali quelle avverso le sentenze del giudice di pace pronunziate secondo equità, come previsto dal previgente disposto del terzo comma dell'art. 339 cod. proc. civ.), la prevista appellabilità, seppur limitata a taluni motivi, di tali pronunce costituisce il mezzo attraverso il quale il legislatore ha attribuito al giudice dell'appello la soluzione dei vizi (attinenti alla violazione delle norme sul procedimento, di norme costituzionali o comunitarie ovvero dei principî regolatori della materia) della sentenza del giudice di pace pronunciata secondo equità». Inoltre, la sentenza n. 206 del 2004 aveva precisato che «il giudizio di equità non è e non può essere un giudizio extra-giuridico, ma deve trovare i suoi limiti in quel medesimo ordinamento nel quale trovano il loro significato la nozione di diritto soggettivo e la relativa garanzia di tutela giurisdizionale».

1.5. Le procedure concorsuali

L'ordinanza n. **49** ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 19 e 22, comma 4, del d.lgs. n. 169 del 2007, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto escludono dalla possibilità di godere del beneficio dell'esdebitazione i soggetti dichiarati falliti per i quali sia intervenuto provvedimento di chiusura del fallimento prima del 16 luglio 2006 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006). La Corte, nel confermare la piena validità degli argomenti sviluppati dall'ordinanza n. 61 del 2010 resa su analoga questione, ha ripetuto che la scelta legislativa «appare coerente con la esigenza di compiere, al fine della concessione della esdebitazione, una serie di riscontri istruttori, volti alla verifica della effettiva meritevolezza del beneficio da parte del fallito, che ben difficilmente sarebbero possibili o, comunque, fonte di risultati attendibili, ove fossero svolti in relazione a procedure concorsuali la cui chiusura rimonti a periodi troppo risalenti nel tempo, rientrando, quindi, nella discrezionalità del legislatore la fissazione del detto limite temporale».

2. Il procedimento penale

2.1. Giurisdizione penale e reati ministeriali

Statuendo in ordine: a) al conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Procuratore della Repubblica e del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano in relazione alle indagini poste in essere nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi, membro della Camera dei deputati, Presidente del Consiglio dei ministri in carica, ed alla richiesta di giudizio immediato formulata (sentenza n. **87**); b) al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, e del Giudice dell'udienza preliminare di quest'ultimo Tribunale in ordine all'inizio ed alla prosecuzione di un procedimento penale a carico del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti, Clemente Mastella (sentenza n. **88**), la Corte, ha esplicitato affermazioni relative alla natura e caratteristiche della giurisdizione penale di notevole importanza.

Nell'esaminare la riforma procedurale per i reati ministeriali, la Corte ha innanzitutto notato come il legislatore costituzionale del 1989 abbia optato per la piena riespansione della giurisdizione

comune, al di fuori dei soli limiti eccezionali suggeriti dalla ragione giustificatrice degli istituti di giustizia politica. Ha invero notato la Corte che, a fronte di un reato ministeriale, oggi spetta pur sempre ad un organo della giurisdizione ordinaria, ovvero al tribunale dei ministri, cumulare funzioni inquirenti e giudicanti, al fine di radicare successivamente, se del caso e previa autorizzazione parlamentare, il giudizio davanti ad un giudice comune, e secondo l'ordinario rito processuale. La revisione costituzionale si è mossa, perciò, da un presupposto di adeguatezza del giudice ordinario all'esercizio della giurisdizione per reato ministeriale, fugando ogni dubbio che la deroga rispetto al rito comune trovi giustificazione, quand'anche parziale, nello scopo di prevenire l'intento persecutorio del magistrato nei confronti del membro del Governo. Ferma dunque la fase dell'autorizzazione a procedere, del tutto autonoma rispetto alle finalità di accertamento della responsabilità penale, rimesso all'autorità giudiziaria, la sola ulteriore deroga in cui si sostanzia la prerogativa è l'azione, secondo norme del tutto peculiari, del tribunale dei ministri, anziché del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari. Il legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno non già privare l'ordine giudiziario dei suoi compiti istituzionali, ma realizzare in seno ad esso un meccanismo procedimentale, giudicato particolarmente incisivo, ove si cumulassero nel medesimo organo funzioni inquirenti e giudicanti, sia per effetto della tradizione repubblicana incentrata, con analoghe modalità, sulla Commissione parlamentare inquirente, sia per istituire un privilegiato canale di raccordo con il Parlamento, sia per destinare ad un soggetto di eccezionale natura poteri «eccezionalmente ampi» (sentenza n. 403 del 1994), di difficile inserimento nel corpo dell'ordinaria procedura penale. Alla base della creazione del Collegio previsto dalla legge costituzionale, si pone dunque non l'insussistente terzietà rispetto al potere giudiziario, al quale appartiene strutturalmente, ma l'obiettivo cumulo di funzioni, altrimenti da ripartirsi secondo criteri di separazione tra giudice e pubblico ministero. Nelle pronunce si è altresì evidenziato come, nel vigente ordine costituzionale, il principio di generale attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria dell'esercizio della giurisdizione penale, salvo le eccezionali e restrittive deroghe stabilite espressamente dalla fonte superprimaria, non incontra alcun limite ulteriore, e torna così in modo del tutto naturale ed automatico a governare la fattispecie della responsabilità penale del ministro, in accordo con i principî di uguaglianza, legalità e giustiziabilità dei diritti, ribaditi, quanto ai pubblici funzionari, dall'art. 28 Cost. La Corte ribadisce quindi il principio secondo cui sussiste nel nostro ordinamento una «generale competenza delle autorità giudiziarie all'accertamento dei presupposti della responsabilità» (sentenza n. 154 del 2004), la quale si segnala per costituire la parola ultima, e di regola definitiva, che l'ordinamento giuridico pronuncia a livello nazionale, venendo così a separarsi qualitativamente da ogni diversa attività preliminare di valutazione, che altri soggetti possono compiere, nell'àmbito delle proprie competenze, sui medesimi presupposti. Tale competenza, peraltro, non può che implicare la preliminare attività di qualificazione del reato, o per meglio dire il giudizio con cui un accadimento materiale viene ricondotto alla previsione generale di una o più disposizioni di legge, che lo sottraggono all'area di ciò che è giuridicamente indistinto per conferirgli una identità normativa, alla quale conseguono i tipici effetti processuali e sostanziali stabiliti dalla legge. Nel caso di specie, componente costitutiva di un tale giudizio è la stessa natura, ministeriale o comune, del reato, dalla quale deriva nel primo caso l'investitura del tribunale dei ministri, e successivamente del ramo competente del Parlamento, ovvero, nel secondo caso, l'osservanza delle ordinarie regole sull'accertamento della responsabilità penale. In difetto di esplicite deroghe costituzionali, agli altri poteri dello Stato, e tra questi alla Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., non spetta alcuna attribuzione in merito, con la conseguenza che non ha fondamento la pretesa di interloquire con l'autorità giudiziaria, secondo un canale istituzionale indefettibilmente offerto dal tribunale dei ministri, nelle ipotesi in cui quest'ultima, esercitando le proprie esclusive prerogative, abbia stimato il reato privo del carattere della ministerialità.

2.2. Incompatibilità del giudice

Con una pronuncia interpretativa di rigetto − la sentenza n. **153** − la Corte ha l'occasione di ulteriormente precisare e ribadire la propria sistematica giurisprudenza nella complessa tematica

della incompatibilità del giudice. Il rimettente aveva prospettato il dubbio di costituzionalità − in riferimento ai principî di terzietà ed imparzialità del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.), di eguaglianza (art. 3 Cost.), e di imparzialità ed indipendenza dell'organo giudiziale sancito nell'art. 6 della CEDU (con violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.) − dell'art. 34 del codice di rito penale, nella parte in cui in cui non prevede che non possa esercitare le funzioni di giudice del dibattimento il giudice che, precedentemente investito della richiesta di convalida dell'arresto dell'imputato e di contestuale giudizio direttissimo, non abbia convalidato l'arresto per ritenuta insussistenza del reato e abbia conseguentemente disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero. La complessa ricostruzione argomentativa muove dalla sistematica ricostruzione sia del quadro giurisprudenziale che di quello normativo, sul cui sfondo si colloca la questione. Quanto al primo, la Corte rammenta che le decisioni relative all'applicazione delle misure cautelari sono state ritenute, in linea di principio idonee a compromettere (o comunque a fare apparire compromessa) l'imparzialità della decisione conclusiva sulla responsabilità dell'imputato, in quanto presuppongono sempre un giudizio prognostico su detta responsabilità: e, su tale premessa, la Corte rammenta le numerose sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., nella parte in cui non rendeva incompatibile alla funzione di giudizio il giudice che, in altra fase del procedimento, avesse adottato decisioni *de libertate* . Quanto al quadro normativo, la pronuncia rammenta invece che il legislatore ha aggiunto all'art. 34 cod. proc. pen. il comma 2-*bis*, che sancisce, in termini generali, l'incompatibilità alla funzione di giudizio (oltre che alla funzione di giudice dell'udienza preliminare o all'emissione del decreto penale di condanna) del magistrato che, nel medesimo procedimento, abbia esercitato funzioni di giudice per le indagini preliminari, fatta eccezione per le ipotesi in cui si sia limitato ad assumere uno dei provvedimenti (di marginale rilievo o anticipatori dell'istruzione dibattimentale) specificamente elencati nei successivi commi 2-*ter* e 2-*quater*. Per effetto del ricordato indirizzo giurisprudenziale, nonché del suo recepimento legislativo nei termini ora indicati, deve ritenersi − ha affermato la Corte − ormai presente nell'ordinamento processuale penale il principio in forza del quale (anche fuori dei casi indicati dal citato art. 34, comma 2-*bis*, cod. proc. pen.) l'adozione di provvedimenti inerenti alla libertà personale dell'imputato, i quali implichino una valutazione prognostica in ordine alla sua responsabilità, ancorché su base indiziaria e allo stato degli atti, impediscono al giudice che li ha emessi di partecipare al giudizio, sempre che i provvedimenti in questione si collochino in una fase processuale distinta da quella pregiudicata. Nel caso di specie, il giudice a quo non si è limitato a pronunciarsi sulla convalida dell'arresto, ma ha anche disatteso, sulla base di una prognosi negativa circa la responsabilità dell'imputato, la richiesta di applicazione della misura coercitiva, adottando così un provvedimento cui, secondo i principî giurisprudenziali sopra citati, possono già specificamente esseri annessi possibili effetti pregiudicanti. In conseguenza di ciò, il rimettente ha restituito gli atti al pubblico ministero, il quale ha poi tratto nuovamente a giudizio l'imputato nelle forme ordinarie. E tuttavia − si evidenzia ancora nella pronuncia − il provvedimento di restituzione degli atti al pubblico ministero, determinando la regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari, ha creato una evidente frattura tra la fase – prodromica al giudizio direttissimo – in cui è stata assunta la decisione negativa sulla convalida e sulla richiesta di applicazione della misura cautelare, e la successiva fase dibattimentale ordinaria, instaurata per effetto della citazione diretta a giudizio dell'imputato da parte del pubblico ministero. Viene pertanto in rilievo il principio in forza del quale il giudice che si è pronunciato in una diversa fase processuale sulla libertà personale dell'imputato, formulando un apprezzamento prognostico (positivo o negativo) in ordine alla sua responsabilità (ancorché su base indiziaria e allo stato degli atti), diviene incompatibile all'esercizio della funzione di giudizio sul merito dell'accusa: principio, questo, che può considerarsi ormai penetrato, come paradigma "di sistema", nel vigente ordinamento processuale penale. Ne deriva che di esso il giudice rimettente può fare direttamente applicazione nell'ipotesi in esame, senza la necessità di invocare una nuova pronuncia additiva di questa Corte sul punto, che sarebbe del tutto superflua. In conseguenza, la questione va dichiarata, in questi termini, non fondata in rapporto a tutti i parametri invocati.

2.3. Arresto obbligatorio dello straniero per indebito reingresso

Con l'ordinanza n. **124**, la Corte adotta una decisione interlocutoria di restituzione degli atti al giudice *a quo* in ragione del mutamento del quadro normativo nel quale si colloca la disposizione oggetto di censura: spetta infatti al giudice rimettente – secondo i consolidati principî sul punto –la valutazione degli effetti della successione di leggi nella disciplina del caso concreto sottoposto al suo giudizio. Il dubbio di costituzionalità attingeva, nella specie, l'art. 13, comma 13-*ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ove è prescritto l'arresto obbligatorio per i delitti di cui ai precedenti commi 13 e 13-*bis* (indebito reingresso nel territorio dello Stato dello straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione). La norma suddetta era sospettata dal giudice rimettente di una disarmonia sia rispetto all'art. 3 Cost. – per la intrinseca irragionevolezza, in un sistema fondato sulla prevalenza delle procedure amministrative per l'immediata espulsione o per il trattenimento in un centro di identificazione ed espulsione dello straniero in posizione di soggiorno irregolare, di una misura (pre)cautelare penale meno efficace, ed anzi dannosa per il sollecito avvio delle procedure indicate – sia rispetto all'art. 13 della Carta, non corrispondendo al requisito di necessità, cui la legge deve subordinare l'assunzione di provvedimenti coercitivi ad opera della polizia giudiziaria, la previsione di un arresto obbligatorio reso inutile (ed anzi dannoso) dalla concomitanza di procedure amministrative finalizzate all'immediata espulsione. La Corte ha evidenziato le profonde modifiche del quadro normativo nella materia de qua, inciso in primo luogo, dalla direttiva n. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), il termine per la cui trasposizione è scaduto il 24 dicembre 2010, con assunzione conseguente, nella ricorrenza delle ulteriori condizioni, di diretta efficacia nell'ordinamento nazionale. La Corte ha inoltre rilevato come, successivamente alle ordinanze di rimessione, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, ha stabilito che la direttiva in questione (avuto riguardo agli artt. 15 e 16) osta ad una normativa nazionale che preveda l'irrogazione di pene detentive nei confronti di stranieri in condizione di soggiorno irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio dello Stato, si trattengano nel territorio stesso senza un giustificato motivo e come, successivamente, la stessa Corte di giustizia (Grande sezione), con la sentenza 6 dicembre 2011, C-329/11, ha stabilito che la direttiva n. 2008/115/CE osta alla previsione di sanzioni detentive nei confronti dello straniero espulso, non disposto ad allontanarsi volontariamente dal territorio dello Stato procedente, prima che siano state interamente sperimentate le procedure coercitive previste dall'art. 8 della direttiva medesima. Infine, la Corte ha evidenziato che, nelle more dei giudizi incidentali, è altresì intervenuto il decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2011, n. 129. Tale provvedimento normativo – ha rilevato ancora la Corte – pur lasciando invariata la norma processuale costituente l'oggetto della censura, vale a dire il comma 13-*ter* dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998, ha profondamente modificato il comma 14 del citato art. 13, in punto di durata del divieto di reingresso, di criteri della relativa determinazione ad opera dell'autorità procedente, di condizioni per l'eventuale revoca del provvedimento impositivo, così modificando proprio la disciplina del provvedimento amministrativo presupposto alla condotta cui si riferiscono le norme penali sostanziali per la cui violazione è previsto l'arresto dello straniero interessato. Da qui la necessità, in presenza di una sostanziale modifica del quadro normativo di riferimento, che sia il giudice rimettente a valutare gli effetti di tale mutamento sulla disciplina del caso concreto sottoposto al suo esame.

2.4. Custodia cautelare in carcere e presunzione assoluta di adeguatezza della misura

Nel solco di una giurisprudenza divenuta ormai nutrita (v. sentenze n. 265 del 2010; n. 164 del 2011; n. 231 del 2011 e, per i medesimi principî, n. 331 del 2011), la sentenza n. **110** statuisce un'ulteriore declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416 del codice penale, realizzato allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. Ancora una volta, ad essere ritenuta incompatibile con i principî costituzionali in tema di libertà personale è la presunzione "assoluta" di idoneità della sola misura carceraria, che il c.d. "pacchetto sicurezza" del 2009 aveva appunto esteso, tra l'altro, anche alle ipotesi di associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei delitti di contraffazione o alterazione di marchi o segni distintivi di prodotti industriali e di introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (artt. 473 e 474 cod. pen.). I passaggi argomentativi della pronuncia ricalcano ovviamente le precedenti pronunce, nelle quali la medesima presunzione "assoluta" di adeguatezza della sola misura carceraria (riferita, in quei casi, a taluni reati in materia sessuale; all'omicidio volontario; all'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) era stata dichiarata illegittima. E, come per le altre decisioni sopra richiamate, la Corte ha ribadito che il *vulnus* costituzionale non proviene dalla presunzione in sé, ma dal suo carattere assoluto, che implica una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del «minore sacrificio necessario», laddove la previsione, invece, di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria – atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario – non eccede i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tale verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa la ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso. A tale conclusioni la Corte perviene innanzitutto affermando come, alla luce dei principî costituzionali di riferimento – segnatamente, il principio di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) – la disciplina delle misure cautelari debba essere ispirata al criterio del «minore sacrificio necessario»: la compressione della libertà personale deve essere, pertanto, contenuta entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto. Tale assetto, secondo la Corte, impegna il legislatore, da una parte, a strutturare il sistema cautelare secondo il modello della «pluralità graduata», predisponendo una gamma di misure alternative, connotate da differenti gradi di incidenza sulla libertà personale, dall'altra, a prefigurare criteri per scelte «individualizzanti» del trattamento cautelare, parametrate sulle esigenze configurabili nelle singole fattispecie concrete. Se a tali canoni si conforma la disciplina generale del codice di procedura penale – basata sulla tipizzazione di un «ventaglio» di misure di gravità crescente (artt. 281-285) e sulla correlata enunciazione del principio di «adeguatezza» (art. 275, comma 1), in applicazione del quale il giudice è tenuto a scegliere la misura meno afflittiva tra quelle astrattamente idonee a soddisfare le esigenze cautelari ravvisabili nel caso concreto e, conseguentemente, a far ricorso alla misura "massima" (la custodia cautelare in carcere) solo quando ogni altra misura risulti inadeguata (art. 275, comma 3, primo periodo) – da essi si discosta invece "vistosamente" – rileva la Corte – la disciplina dettata dal secondo e dal terzo periodo del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen. Essa infatti stabilisce, rispetto ai soggetti raggiunti da gravi indizi di colpevolezza per taluni delitti, una duplice presunzione: relativa, quanto alla sussistenza delle esigenze cautelari, e assoluta, quanto alla scelta della misura, reputando il legislatore adeguata, ove la presunzione relativa non risulti vinta, unicamente la custodia cautelare in carcere, senza alcuna possibile alternativa. Ma ogni presunzione assoluta, specie quando limita un

diritto fondamentale della persona, viola il principio di eguaglianza, se arbitraria ed irrazionale, cioè se non rispondente a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*». Se dunque si può prospettare una *ratio* giustificativa del regime derogatorio per i delitti di mafia (i soli considerati dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. anteriormente alla novella legislativa del 2009), considerando che dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche deriva, nella generalità dei casi e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, un'esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere, ad analoghe considerazioni non può pervenirsi nell'ipotesi di associazione a delinquere "semplice" finalizzata alla commissione dei delitti di cui agli artt. 473 e 474 c.p. Invero, il paradigma legale di tale figura criminosa è del tutto svincolato da quelle peculiari connotazioni normative (la forza intimidatrice del vincolo associativo e la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva) proprie dell'associazione di tipo mafioso e in grado di fornire, con riguardo ad essa, una congrua "base statistica" alla presunzione in esame, cosicché nella fattispecie in esame fanno difetto le caratteristiche che hanno portato la Corte a ritenere legittimo il regime cautelare speciale per i reati di mafia. Né – evidenzia infine la Corte – l'inserimento dell'associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. tra i reati indicati dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. costituisce circostanza idonea a offrire legittimazione costituzionale alla norma in esame: la Corte ha infatti già chiarito (sentenza n. 231 del 2011) che la disciplina stabilita dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. risponde a «una logica distinta ed eccentrica rispetto a quella sottesa alla disposizione sottoposta a scrutinio», trattandosi di una norma «ispirata da ragioni di opportunità organizzativa degli uffici del pubblico ministero, anche in relazione alla tipicità e alla qualità delle tecniche di indagine richieste da taluni reati, ma che non consentono inferenze in materia di esigenze cautelari, tantomeno al fine di omologare quelle relative a tutti procedimenti per i quali quella deroga è stabilita». Anche in tal caso, dunque, l'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen. è ricondotto ad armonia costituzionale con una addizione ("nella parte in cui … non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure") che trasforma da assoluta in relativa la presunzione di idoneità della misura carceraria contemplata dalla norma.

2.5. Richiesta di archiviazione non accolta, imputazione "coatta" ed avviso di conclusione delle indagini

L'ordinanza n. **286**, pur se di manifesta infondatezza della questione, ribadisce e completa primari enunciati in tema di contraddittorio tra indagato ed organo dell'accusa in ordine alla completezza delle indagini. Con la pronuncia in questione, la Corte ha ritenuto insussistente la denunciata disarmonia costituzionale dell'art. 409 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che, anche nel caso di formulazione dell'imputazione su ordine del giudice, in seguito al rigetto della richiesta di archiviazione, il pubblico ministero debba notificare alla persona sottoposta alle indagini l'avviso previsto dall'art. 415-*bis* cod. proc. pen. La Corte richiama innanzitutto alcuni precedenti specifici (segnatamente, l'ordinanza n. 460 del 2002), con i quali si era statuito che la funzione dell'avviso di cui all'art. 415-*bis* appare essere chiaramente quella di assicurare una fase di "contraddittorio" tra indagato e pubblico ministero, in ordine alla completezza delle indagini e che, pertanto, l'espletamento di quella fase e la garanzia di uno specifico *ius ad loquendum* dell'indagato in tanto si giustificano, in quanto il pubblico ministero intenda coltivare una prospettiva di esercizio dell'azione penale. Da ciò consegue che, quando ricorre una ipotesi di esercizio dell'azione penale conseguente all'ordine di formulare l'imputazione a seguito di richiesta di archiviazione non accolta, il contraddittorio sulla eventuale incompletezza delle indagini trova necessariamente sede nella udienza in camera di consiglio, che il giudice è tenuto a fissare ove la domanda di "inazione" del pubblico ministero non possa trovare accoglimento, sicché, tra l'altro, nessuna lesione al diritto di difesa può prospettarsi in tale situazione, in quanto tale diritto è, nella specie, congruamente assicurato nella sede camerale che precede l'ordine di formulare

l'imputazione. Tali assunti (ribaditi con le pronunce n. 491 del 2002 e 441 del 2004), erano stati tuttavia criticati dal rimettente, il quale – quasi invitando la Corte a rimeditare il tema – aveva osservato che nell'ipotesi di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. – a differenza delle ipotesi di rinvio a giudizio nelle forme ordinarie – non vi è una contestazione determinata e cristallizzata, ma una fluida ipotesi accusatoria; che la *discovery* sugli atti di indagine potrebbe essere incompleta (non essendo gravato il p.m. da alcun obbligo in tal senso) ed, infine, che non vi è alcun obbligo di procedere all'interrogatorio dell'indagato che ne faccia richiesta. A tali obiezioni, la Corte, con l'ordinanza in questione, ha opposto innanzitutto che l'assunto del rimettente circa l'incompletezza, nella fattispecie in esame, della *discovery* degli atti processuali è fondato su un'erronea ricostruzione del quadro normativo, atteso che deve escludersi che la presentazione della richiesta di archiviazione, sulla quale può innestarsi la vicenda procedimentale destinata a sfociare nell'"imputazione coatta", sia accompagnata da una *discovery* di minore portata rispetto a quella che caratterizza la notificazione dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari. Inoltre – ha aggiunto la Corte – anche l'assunto secondo cui nell'ipotesi prevista dalla disciplina censurata non vi sarebbe alcun obbligo di procedere all'interrogatorio dell'indagato che ne faccia richiesta non è fondato, in quanto la disciplina generale del procedimento in camera di consiglio, richiamata dall'art. 409, comma 2, cod. proc. pen., assicura all'indagato, prima dell'"imputazione coatta", uno *ius ad loquendum* idoneo ad escludere la violazione dei parametri costituzionali richiamati. Infine, la denunciata mancanza di una contestazione «delineata e cristallizzata» – assicurata invece dalla notificazione dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari – risulta priva di fondamento, posto che la mancanza di una contestazione del fatto di reato analoga a quella prevista dall'art. 415-*bis* cod. proc. pen. non può considerarsi costituzionalmente disarmonica del diritto di difesa e del principio del contraddittorio. Tali valori costituzionali risultano infatti adeguatamente salvaguardati dall'accesso completo agli atti di indagine e dallo *ius ad loquendum*, riconosciuti all'indagato, l'uno e l'altro strumentali al contraddittorio garantito dinanzi al giudice nella «sede camerale che precede l'ordine di formulare l'imputazione».

2.6. Complessità del dibattimento, sospensione dei termini di custodia cautelare e principio della riserva di legge

La sentenza n. **204** ha offerto alla Corte l'occasione di importanti puntualizzazioni quanto al delicato rapporto tra sospensione della decorrenza dei termini di custodia cautelare in esito alla dichiarata complessità del dibattimento e riserva di legge. La censura mossa dal rimettente riguardava l'art. 304, comma 2, del Codice di rito penale, con riferimento all'esecuzione, nel dibattimento, di una perizia (relativa alla trascrizione di una cospicua mole di intercettazioni telefoniche) che si sarebbe potuta svolgere nel corso delle indagini preliminari, così condizionando la sospensione dei termini di custodia cautelare ad scelta del pubblico ministero. In altre parole, l'affermazione secondo cui è necessaria e inevitabile anche una perizia che avrebbe potuto o dovuto essere espletata nelle fasi antecedenti al dibattimento ed è stata, invece, differita a quest'ultima fase per una scelta libera del Pubblico Ministero, determinerebbe – secondo il giudice *a quo* – un'assoluta imprevedibilità dei termini massimi di fase della custodia cautelare, così violando il principio della riserva di legge nella predeterminazione dei termini di durata massima della custodia cautelare. A tale prospettazione del dubbio di costituzionalità, la Corte – dichiarando non fondata la questione – ha opposto il fondamentale argomento – ricavato dall'analisi sistematica della disciplina – secondo cui non può formare oggetto di addebito al pubblico ministero il mancato svolgimento nel corso delle indagini di una perizia che poi si è svolta nel dibattimento, e tanto meno può ritenersi che un fatto del genere sia in ogni caso ingiustificato. Ciò in ragione della considerazione che secondo il codice di rito, la perizia è un mezzo di prova che, in presenza dei presupposti di legge, è disposto dal giudice su richiesta delle parti o anche d'ufficio e che nel corso delle indagini preliminari entrambe le parti hanno la facoltà di chiedere una perizia che, se fosse eseguita nel dibattimento, ne potrebbe determinare una sospensione superiore a sessanta giorni (art. 392, comma 2, cod. proc. pen.): da ciò consegue che non si può configurare a carico del solo pubblico ministero

l'onere di richiedere nella fase delle indagini preliminari una perizia per evitare un eventuale prolungamento del dibattimento, anche considerando che le ragioni per riservare al dibattimento la valutazione sull'opportunità di una perizia possono essere diverse. In breve – secondo la Corte – l'eventuale iniziativa del pubblico ministero relativa a una perizia rientra nella fisiologia delle dinamiche probatorie, così come rientra nella fisiologia processuale la possibilità di definire, ai sensi della norma censurata, "particolarmente complesso" il dibattimento, quando si debba eseguire una perizia che presenti particolari caratteristiche di difficoltà e durata. Da questo punto di vista la censura in termini di «imprevedibilità» e di «imponderabilità» delle scelte del pubblico ministero relative all'espletamento della perizia, che nella prospettiva del rimettente sta alla base dell'asserita violazione dell'art. 13, quinto comma, Cost. e del principio di uguaglianza, è priva di fondamento. Tali considerazioni risultano addirittura rafforzate con riferimento all'ipotesi di perizia necessaria per la trascrizione delle intercettazioni telefoniche. Invero – ha osservato la Corte – né nella fase delle indagini, né in quella del dibattimento occorre una richiesta di trascrizione da parte del pubblico ministero: l'art. 268, comma 7, cod. proc. pen. prevede infatti che sia il giudice a disporre direttamente «la trascrizione integrale delle registrazioni», e la stessa regola dovrebbe valere anche nel dibattimento, quando nella fase delle indagini non si è svolta la selezione delle intercettazioni prevista dall'art. 268, comma 3, cod. proc. pen. Dunque, risultano prive di base giuridica le considerazioni inerenti la "solerzia" del P.M., dato che la richiesta non è prevista. D'altra parte – ha concluso la Corte – la circostanza che la "particolare complessità del dibattimento" possa essere condizionata dalla «concreta dinamica del processo» e che questa, a sua volta, si ricolleghi alle iniziative probatorie delle parti non determina alcun *vulnus* costituzionale in un sistema caratterizzato, tra l'altro, dalla previsione dei «termini finali complessivi, in funzione di limite massimo insuperabile anche ove si verifichino ipotesi di sospensione, proroga o neutralizzazione del decorso dei termini di custodia cautelare».

2.7. Riti speciali e garanzie dell'imputato

Con la sentenza n. **237**, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione. La pronuncia vale a colmare un deficit di garanzia dell'imputato, che direttamente impinge sul suo diritto di difesa per le ricadute delle nuove contestazioni dibattimentali sull'accesso ai riti alternativi a contenuto premiale: ciò in ragione della circostanza che la nuova contestazione dibattimentale, intervenendo quando l'ordinario termine procedimentale perentorio per la proposizione della richiesta di rito alternativo è ormai spirato, precludeva l'accesso a tali riti in ordine al reato emerso nel corso del dibattimento ed ivi contestato. La Corte, per pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale, ripercorre la propria articolata giurisprudenza sul problema, già posto al suo esame nei primi anni successivi all'entrata in vigore del nuovo rito penale ed, all'epoca, risolto negativamente sulla base di una duplice considerazione: per un verso, − affermò allora la Corte − la circostanza che l'interesse dell'imputato ai riti alternativi trovasse tutela solo in quanto la sua condotta risultasse effettivamente foriera di una deflazione dibattimentale, scopo proprio del rito speciale (sentenze n. 129 del 1993, n. 316 del 1992 e n. 593 del 1990; ordinanze n. 107 del 1993 e n. 213 del 1992); per altro verso, la circostanza che modifica dell'imputazione e contestazione suppletiva di un reato concorrente costituissero eventualità non infrequenti in un sistema imperniato sulla formazione della prova in dibattimento e, pertanto, non imprevedibili, laddove, per contro – in base alla disciplina dell'epoca – la variazione del tema d'accusa rimaneva preclusa nel caso di accesso ai riti alternativi, ivi compreso il giudizio abbreviato (in ciò propriamente consistendo uno dei vantaggi del rito, a fianco della riduzione di pena), sicché il «rischio» della nuova contestazione dibattimentale – si disse − rientrava nel "calcolo" in base al quale l'imputato si determinava a chiedere o meno tale rito (sentenze n. 129 del 1993 e n. 316 del 1992; in prospettiva analoga, sentenza n. 593 del 1990; ordinanze n. 107 del 1993 e n. 213 del 1992). La Corte rammenta poi come tale giurisprudenza conobbe un punto di

evoluzione con la successiva sentenza n. 265 del 1994 − con la quale fu dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentivano all'imputato di richiedere il "patteggiamento" relativamente al fatto diverso e al reato concorrente contestato in dibattimento, allorché la nuova contestazione concernesse un fatto già risultante dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale − e con la "omologa" sentenza n. 333 del 2009, di illegittimità costituzionale dei medesimi articoli nella parte in cui essi non prevedevano la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente sempre a contestazioni dibattimentali "patologiche: vale a dire, al reato concorrente e al fatto diverso oggetto di contestazione dibattimentale, quando la nuova contestazione concerneva, appunto, fatto già risultante dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale. Ulteriore fattore di evoluzione storica del problema è poi individuato dalla Corte nella riforma del rito abbreviato in esito alle radicali modifiche apportate alla sua disciplina dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, con la conseguenza che, a fronte del nuovo assetto dell'istituto, il giudizio abbreviato non poteva più considerarsi incompatibile con l'innesto nella fase del dibattimento. In esito a tale ricostruzione evolutiva, la Corte evidenzia come la preclusione di accesso al rito abbreviato considerata limitatamente all'ipotesi della contestazione suppletiva "fisiologica" del reato concorrente, operata ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen. non abbia più giustificazione, proprio in quanto gli originari argomenti posti a fondamento delle ricordate decisioni di rigetto meritano completa revisione. Invero, quanto all'argomento legato all'indissolubilità del binomio "premialità-deflazione", esso risulta, di fatto, già superato dalle sentenze n. 265 del 1994 e n. 333 del 2009, posto che, con tali decisioni, l'imputato era già stato ammesso a fruire, rispettivamente, del "patteggiamento" e del giudizio abbreviato in situazioni nelle quali una "deflazione piena" non poteva più realizzarsi, essendosi già pervenuti al dibattimento. Quanto all'argomento della «prevedibilità» della variazione dibattimentale dell'imputazione − e della libera assunzione del relativo «rischio» da parte dell'imputato, esso − secondo la Corte − non appare comunque idoneo a giustificare un diverso e meno favorevole trattamento delle nuove contestazioni "fisiologiche", rispetto a quello riservato – per effetto delle decisioni citate (sentenze n. 265 del 1994 e n. 333 del 2009) – alle nuove contestazioni "patologiche". Ed, anzi, il diritto di difesa rischia di essere posto in crisi più dalle modifiche dell'imputazione conseguenti a novità probatorie emerse *ex abrupto* nel corso dell'istruzione dibattimentale, che non da quelle basate su elementi già acquisiti al termine delle indagini preliminari. Peraltro, la stessa "nuova" struttura del rito abbreviato prevede la possibilità − in esito all'arricchimento della piattaforma cognitiva attraverso il meccanismo di integrazione probatoria riconosciuta alle parti − che il P.M. proceda alle contestazioni previste dall'art. 423, comma 1, cod. proc. pen. (fatto diverso, reato connesso o circostanza aggravante), con corrispettivo riconoscimento all'imputato della facoltà di chiedere che il procedimento prosegua nelle forme ordinarie. Alla luce di tale nuovo panorama ordinamentale, la Corte rileva in conseguenza come l'imputato che subisce una contestazione suppletiva dibattimentale venga a trovarsi in posizione diversa e deteriore – quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena – rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse chiamato a rispondere fin dall'inizio e che dunque, se all'accusa originaria ne viene aggiunta un'altra, sia pure connessa, non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni. Irragionevolezza (e fonte di ingiustificate disparità di trattamento) che si manifesta anche sotto altro profilo: vale a dire, in ragione del fatto che, in taluni casi, l'imputato potrebbe recuperare detta facoltà per circostanze puramente "occasionali", che determinino la regressione del procedimento, ovvero come conseguenza della decisione del pubblico ministero di esercitare separatamente l'azione penale per il reato connesso. In tale prospettiva, la possibilità, per l'imputato, di fruire del giudizio abbreviato in ordine al reato connesso emerso dal dibattimento finisce, dunque, per dipendere da una scelta discrezionale e insindacabile del suo contraddittore processuale: quale, appunto, quella relativa allo svolgimento cumulativo o separato del procedimento relativo al predetto reato. Da qui la conclusione che risulta totalmente ed effettivamente ingiustificata la previsione dell'art. 517 c.p.p. *in parte qua* e la declaratoria di illegittimità costituzionale di tale norma nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione.

2.8. Giudicato di condanna e mutamento di giurisprudenza favorevole al reo

Con la sentenza n. **230**, la Corte è stata chiamata ad esaminare una delicata questione processuale: se un mutamento di giurisprudenza in senso favorevole al reo imponga la rimozione delle sentenze di condanna passate in giudicato contrastanti col nuovo indirizzo. La Corte, fornendo risposta negativa, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dell'art. 673 cod. proc. pen., che veniva censurato nella parte in cui non include, tra le ipotesi di revoca della sentenza di condanna, anche il "mutamento giurisprudenziale" determinato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, in base al quale il atto giudicato non è previsto dalla legge come reato. Nella pronuncia viene innanzitutto esaminata e confutata la censura della violazione dell'art. 117 Cost. per contrasto con l'art. 7 della CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo. Secondo il rimettente, tale contrasto originava dalla combinazione di due diverse affermazioni di principio promananti dalla Corte EDU in sede di ermeneutica del citato art. 7. La prima affermazione è quella per cui la citata norma convenzionale sancisce implicitamente, al di là del suo tenore letterale, anche il principio della retroattività della legge penale più mite. L'altra affermazione, è quella in virtù della quale la nozione di «diritto» («*law*») utilizzata dalla norma convenzionale deve considerarsi comprensiva tanto del diritto di produzione legislativa, quanto di quello di produzione giurisprudenziale, anche in rapporto agli ordinamenti di *civil law*. La Corte osserva, tuttavia, (reputando tale rilievo logicamente assorbente rispetto alla censura formulata) come il Giudice di Strasburgo non risulta avere mai, fino ad oggi, enunciato il corollario che il giudice *a quo* vorrebbe far discendere dalla combinazione tra i due asserti sopra sintetizzati: e cioè che, in base all'art. 7, paragrafo 1, della CEDU, un mutamento di giurisprudenza in senso favorevole al reo imponga la rimozione delle sentenza di condanna passate in giudicato contrastanti con il nuovo indirizzo. La Corte di Strasburgo, insomma, non ha mai riferito sinora, in modo specifico, il principio di retroattività della *lex mitior* ai mutamenti di giurisprudenza, avendo piuttosto statuito con riferimento al diverso principio dell'irretroattività della norma sfavorevole dal quale non può automaticamente ricavarsi l'esigenza "convenzionale" di rimuovere, in nome del principio di retroattività della *lex mitior*, le decisioni giudiziali definitive non sintoniche con il sopravvenuto mutamento giurisprudenziale in *bonam partem*. D'altra parte, rispetto al principio della retroattività *in mitius*, la stessa Corte europea, per un verso, non ha escluso che esso, in presenza di particolari situazioni, subisca delle deroghe e, per altro verso, ha posto un espresso limite alla sua operatività. Affermando, infatti, che tale principio «si traduce nella norma per cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli», la Corte di Strasburgo ha per ciò stesso escluso che il principio in questione sia destinato ad operare oltre il limite del giudicato. Confutata la più impervia delle censure, la Corte ha poi escluso che la norma denunziata si ponga in violazione del principio di eguaglianza anche sotto il profilo della ragionevolezza (art. 3 Cost): l'orientamento delle Sezioni unite "aspira" infatti ad acquisire stabilità e generale sèguito, ma – trattandosi di connotati tendenziali – non vi è possibilità di assimilazione alla legge abrogativa o alla declaratoria di illegittimità costituzionale. Da qui la ragionevole giustificazione circa il mancato riconoscimento all'*overrulling* giurisprudenziale favorevole della capacità di travolgere il giudicato, senza alcuna lesione in punto di ragionevolezza o di eguaglianza dei cittadini. Per contro – ha rilevato la Corte – la richiesta pronuncia additiva comporterebbe autentica sovversione "di sistema": l'obbligatoria rimozione, da parte del giudice dell'esecuzione del giudicato di condanna anche a fronte di un mutamento giurisprudenziale non condiviso comporterebbe una inedita gerarchia tra le Sezioni unite ed il giudice dell'esecuzione, tenuto ad un anomalo *stare decisis*. Vincolo, questo, che viceversa non varrebbe per il giudice della cognizione, ben potendo costui adottare una decisione non adeguata alla statuizione del vertice di legittimità. Infine, la Corte – nel motivare l'insussistenza del contrasto con gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., dedotto dal rimettente sotto il profilo della violazione del «principio di (tendenziale) retroattività della normativa più favorevole» – ha chiarito che tale

principio non trova in realtà fondamento costituzionale nell'art. 25, secondo comma, Cost., ma esclusivamente nel principio di eguaglianza, che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento dei medesimi fatti , in presenza di una mutata valutazione del loro disvalore, 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. Da ciò consegue, tuttavia, che, per un verso, tale principio non ha carattere assoluto, rimanendo suscettibile di deroghe da parte della legislazione ordinaria, in presenza di adeguata causa giustificativa; per altro verso, che tale principio attiene comunque alla sola successione di «leggi», di talché, per poterlo estendere ai mutamenti giurisprudenziali, occorrerebbe affermare che la *consecutio* tra due contrastanti linee interpretative giurisprudenziali equivalga ad un atto di produzione normativa. Conclusione, quest'ultima, che la Corte ha fermamente escluso in ragione dello stesso principio di separazione dei poteri, specificamente riflesso nel precetto (art. 101, secondo comma, Cost.) che vuole il giudice soggetto (soltanto) alla legge.

2.9. Misure di prevenzione

La specificità e la peculiarità del procedimento finalizzato all'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale della confisca rispetto al procedimento penale è stata ribadita con la sentenza n. **21**. Con essa, la Corte ha dichiarato non fondata − rispetto agli att. 24, secondo comma, e 111 della Costituzione (con declaratoria di inammissibilità rispetto al parametro di cui al comma primo dell'art. 24 Cost., perché tale riferimento non risultava accompagnato da alcuna motivazione sulla non manifesta infondatezza) − la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-*ter*, undicesimo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), in forza del quale «la confisca può essere proposta, in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta, nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare, entro il termine di cinque anni dal decesso». A fronte della denuncia del giudice *a quo* il quale lamentava, per un verso, la violazione delle garanzie processuali riferite al *de cuius* − soggetto deceduto e nei cui confronti, pertanto, non sarebbe possibile immaginare un contraddittorio instaurato validamente neppure con un eventuale difensore − e, per altro verso, la lesione della garanzia di difesa rispetto ai successori − impediti a difendersi efficacemente su vicende coinvolgenti il loro ascendente e delle quali potrebbero non essere a conoscenza − destinati a ricoprire un ruolo formale di parte processuale, la Corte ha disatteso entrambe le prospettive censorie. Sotto il primo profilo, ha immediatamente rilevato come il procedimento delineato dalla disposizione censurata individua quali parti «i successori a titolo universale o particolare» del «soggetto nei confronti del quale [la confisca] potrebbe essere disposta» e non quest'ultimo: con la conseguenza che nessun rilievo possono assumere ipotizzate lesioni del diritto di difesa o del principio del contraddittorio del soggetto deceduto. Più articolato e pregnante la motivazione relativa alla reiezione del secondo profilo di censura. In proposito, in via preliminare la Corte ha rilevato che, essendo assicurati nel procedimento al successore i mezzi probatori e i rimedi impugnatori previsti per il *de cuius*, ciò che mutare «è solo il rapporto di conoscenza che lega il successore stesso ai fatti oggetto del giudizio e in particolare, nella specie, a quelli integranti i presupposti della confisca». Ma ciò − ha argomentato ancora la Corte − può incidere al più sulle valutazioni demandate al giudice in ordine alla sussistenza degli indizi di appartenenza del proposto deceduto ad associazioni mafiose alla verifica della disponibilità, in capo a quest'ultimo di beni, alla loro sproporzione ed illecita provenienza: ma non certo sulla possibilità di procedere nei confronti dei successori. Inoltre − ed è questo il profilo di maggiore pregnanza generale della decisione − la «presenza fisica dell'interessato» quale «momento fondamentale del rapporto processuale, che condiziona la correttezza globale del giudizio» non è giustificata con riferimento ad un procedimento finalizzato all'applicazione della confisca di prevenzione. La Corte individua lo *specimen* della non fondatezza della questione proprio nell'«impropria sovrapposizione», operata dal rimettente, «dei connotati del procedimento penale a quelli del procedimento per l'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale». Sovrapposizione che

innanzitutto svaluta la «specificità» della sede processuale nella quale si svolge l'accertamento dei fatti: altro è che l'accertamento si svolga infatti nella sede penale − dove la configurazione della morte del reo quale causa di estinzione del reato costituisce diretto riflesso del principio di personalità della responsabilità penale (art. 27 Cost.) −; altro è che tale accertamento si svolga in una sede diversa da quella penale. Ma la evidenziata sovrapposizione svilisce soprattutto le peculiarità proprie del procedimento di prevenzione, segnatamente per l'applicazione della confisca, nell'àmbito del quale − ferma restando l'osservanza delle regole, quale quella del contraddittorio, coessenziali al giudizio in senso proprio (sentenza n. 77 del 1995) − le forme del diritto di difesa possono essere «diversamente modulate» in relazione alle caratteristiche del procedimento «allorché di tale diritto siano comunque assicurati scopo e funzione» (sentenza n. 321 del 2004). Tali peculiarità sono destinate a risaltare maggiormente alla luce della specifica *ratio* della confisca di prevenzione, destinata ad incidere non già sulla libertà personale della parte, ma del suo patrimonio, sottraendo definitivamente il bene al "circuito economico" di origine, per inserirlo in altro esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo.

I principî espressi con la sentenza n. 21 sono ripresi e ribaditi dalla Corte con l'ordinanza n. **216**, con la quale è dichiarata manifestamente infondata la questione di compatibilità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 6-*bis*, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), «nella parte in cui consente di attivare la procedura di prevenzione patrimoniale nei confronti di un soggetto deceduto prima della formulazione della richiesta», e dell'art. 2-*ter*, comma 11, della medesima legge n. 575 del 1965. Pur se all'apparenza più esteso, quanto ad oggetto, rispetto al precedente incidente di costituzionalità (di cui era oggetto il solo art. 2-*ter*, comma 11, della legge n. 575 del 1965), anche quello risolto con l'ordinanza in esame risultava infatti imperniato su di un comune nucleo di censure: rappresentato dal riferimento, per un verso, alla mancata partecipazione «personale» – «fisicamente» impossibile – del soggetto «destinatario del giudizio», ossia del «soggetto nei confronti del quale [la confisca] potrebbe essere disposta», e, per altro verso, all'instaurazione del procedimento nei confronti dei successori, ossia di soggetti «totalmente estranei» a qualsiasi valutazione che li riguardi. La Corte ne ribadisce la manifesta infondatezza, evidenziando, per un verso, che «al successore sono assicurati, nel procedimento in questione, i mezzi probatori e i rimedi impugnatori previsti per il *de cuius*, sicché ciò che può mutare è solo il rapporto di conoscenza che lega il successore stesso ai fatti oggetto del giudizio e in particolare, nella specie, a quelli integranti i presupposti della confisca» (sentenza n. 21 del 2012); e, per altro verso, che la qualità di successore non preclude la possibilità di far valere il proprio autonomo diritto sul bene oggetto della proposta di confisca, non sussistendo alcuna ragione giuridica per escludere che, allo scopo di impedire la confisca, i successori possano far valere i propri diritti legittimamente acquisiti e, dunque, il fatto che i beni da confiscare neanche indirettamente appartenevano al *de cuius*.

3. Le controversie in materia di circolazione stradale

L'ordinanza n. **73** ha ritenuto la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 287, comma 1, del d.lgs. n. 209 del 2005 (codice delle assicurazioni private), impugnato, in riferimento agli artt. 76, 77 e 24 Cost., in quanto dispone che la richiesta risarcitoria del danneggiato, dalla quale decorre il termine dilatorio, di sessanta giorni per l'esperibilità dell'azione giudiziaria, debba essere ora comunicata, con lettera raccomandata, all'impresa designata ed alla CONSAP - Fondo di garanzia per le vittime della strada, cumulativamente ad entrambe, e non più disgiuntamente all'una o all'altra, come previsto dal previgente art. 22 della legge n. 990 del 1969. La censurata disposizione – oltre ad essere comunque «espressiva di scelte che rientrano nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi» della delega e della legislazione delegata – è «assolutamente coerente (…) rispetto alla *ratio* della delega di cui all'art. 4» della legge n. 229 del 2003, la quale, «nel quadro di un complessivo "riassetto della materia", si è proposta di rafforzare la tutela del danneggiato anche attraverso la promozione di condizioni per una maggiore effettività e un miglioramento delle prestazioni assicurative». In

particolare, la norma *de qua*, «è finalizzata alla più razionale esplicazione dell'attività solidaristica del Fondo di garanzia per le vittime della strada e funzionale anche all'eventuale intervento, a rafforzamento della garanzia del danneggiato, della CONSAP nella fase del giudizio (…), con l'introduzione di un meccanismo – quello appunto dell'invio della doppia raccomandata – che si risolve in un adempimento meramente formale, che non comporta alcun sostanziale aggravio per il danneggiato al fine del successivo esercizio dell'azione giudiziaria».

La sentenza n. **111** ha giudicato non fondata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 32, 76, 111 e 117, primo comma, Cost., e inammissibile, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 145, comma 1, del d.lgs. n. 209 del 2005, censurato in quanto – subordinando la proponibilità della domanda giudiziaria di risarcimento del danno alla persona, riportato in conseguenza di sinistro stradale, al decorso del c.d. *spatium deliberandi* di 90 giorni in capo all'assicuratore, decorrente dal giorno in cui il danneggiato abbia presentato all'impresa di assicurazione un'istanza di risarcimento, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, nelle modalità e con i contenuti previsti dal medesimo d.lgs. – menomerebbe, sul piano sostanziale e processuale, la tutela del danneggiato, gravato di un particolare onere di allegazione e di prova ai fini dell'accesso alla tutela giurisdizionale. Invero, il rimettente ha trascurato di «considerare il nesso funzionale che, all'interno della normativa denunciata, lega le prescrizioni formali, a carico del richiedente, all'"offerta congrua" che, sulla base della richiesta così formulata, è fatto obbligo all'assicuratore di presentare al danneggiato, in prospettiva di una satisfattiva soluzione della controversia già in fase stragiudiziale, ed anche ai fini di razionalizzazione del contenzioso giudiziario, notoriamente inflazionato, nella materia dei sinistri stradali, anche da liti bagatellari. (…) quel che il rimettente denuncia come irragionevole, ed eccessivamente oneroso per l'interessato (…) si rivela come un meccanismo la cui *ratio* è, in realtà, quella di rafforzare, e non già quella di indebolire, le possibilità di difesa offerte al danneggiato, attraverso il raccordo (…) dell'onere di diligenza, a suo carico, con l'obbligo di cooperazione imposto all'assicuratore. Il quale, proprio in ragione della prescritta specificità di contenuto della istanza risarcitoria, non potrà agevolmente o pretestuosamente disattenderla, essendo tenuto alla formulazione di una proposta adeguata nel *quantum*. Il che – oltre, e prima ancora, che alla razionalizzazione dell'accesso alla giurisdizione ed alla sua funzionalizzazione, nel settore, ad una tutela di qualità – è volto, appunto, a rendere possibile una anticipata e satisfattiva tutela del danneggiato già nella fase stragiudiziale». Inoltre, l'eventuale pronuncia di improponibilità della domanda per vizi di contenuto (come per mancato rispetto dello *spatium deliberandi* per l'assicuratore) […] esaurisce i suoi effetti sul piano processuale (non investendo il merito della controversia) e non preclude la reiterabilità della domanda (…) mediante autonoma *vocatio in ius*, senza che la durata del precedente giudizio rilevi ai fini del decorso del termine di prescrizione». Infine, «del tutto impropriamente si postula dal rimettente una parità di disciplina tra l'azione nei confronti dell'assicuratore del responsabile civile e quelle per "risarcimento diretto" (a carico del proprio assicuratore o dell'assicuratore del trasportante) […], una volta che dette ultime azioni, rispetto alla prima, non sono alternative, ma rappresentano un rimedio in più a disposizione del danneggiato».

4. La giustizia amministrativa

La sentenza n. **162** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, degli artt. 133, comma 1, lettera *l*), 135, comma 1, lettera *c*), e 134, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 104 del 2010 (Codice del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, e dell'art. 4, comma 1, n. 19), dell'Allegato numero 4 del medesimo d.lgs., che dispone l'abrogazione delle norme attributive della competenza funzionale nella suddetta materia alla Corte d'appello. La legge delega n. 69 del 2009 obbligava «il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi», a «tenere

conto della "giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori" nell'assicurare la concentrazione delle tutele». Ma la scelta di attribuire «le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (…)» si è rivelata non conforme alla «giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione». Quest'ultima ha, infatti, sempre precisato che «la competenza giurisdizionale a conoscere delle opposizioni (…) avverso le sanzioni inflitte dalla CONSOB ai promotori finanziari, anche di tipo interdittivo, spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, posto che anche tali sanzioni, non diversamente da quelle pecuniarie, debbono essere applicate sulla base della gravità della violazione e tenuto conto dell'eventuale recidiva e quindi sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa». Anche il Consiglio di Stato ha riconosciuto come sul punto «sussistessero precedenti giurisprudenziali nel senso della giurisdizione ordinaria, affermando da ultimo la giurisdizione del giudice amministrativo solo sulla base dell'insuperabile dato legislativo espressamente consolidato» nel codice del processo amministrativo, «vale a dire sulla base proprio delle disposizioni impugnate in questa sede. Precedentemente all'intervento legislativo qui in esame, invece, lo stesso Consiglio di Stato aveva aderito all'impostazione della Cassazione, secondo cui doveva attribuirsi al giudice ordinario la giurisdizione sulle sanzioni inflitte dalla CONSOB». La citata giurisprudenza «impedisce di giustificare sul piano della legittimità costituzionale l'intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che invece avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto prescritto dalla delega». La riscontrata illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, n. 19), dell'Allegato n. 4 del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga le disposizioni del d.lgs. n. 58 del 1998, che attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale *de qua*, comporta che «queste ultime disposizioni, illegittimamente abrogate, tornano ad avere applicazione».

5. La giurisdizione tributaria

La sentenza n. **109** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, denunciato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, 53, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 113 Cost., nonché in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui non prevede la possibilità di sospensione dell'esecutività della sentenza tributaria di appello impugnata con ricorso per cassazione, quando dalla sua esecuzione possa derivare all'esecutato un grave ed irreparabile danno. I Giudici, anche attraverso ampi richiami alla sentenza n. 217 del 2010 resa sulla medesima disposizione, hanno confermato la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della censurata normativa, ritenuta plausibile in mancanza di un diritto vivente ed ormai prevalentemente praticata dalla giurisprudenza. Già la lettera della disposizione *de qua*, che esclude l'applicazione al processo tributario dell'art. 337 cod. proc. civ. sulla possibilità di sospendere l'esecuzione della sentenza di appello impugnata per cassazione, «consente un'interpretazione diversa da quella accolta dal rimettente». L'art. 337 cod. proc. civ. prevede che l'impugnazione delle sentenze non ha effetto sospensivo dell'esecuzione, fatte salve le disposizioni degli artt. 283, 373, 401 e 407. Il primo comma dell'art. 373 cod. proc. civ., da un lato, ribadisce che il ricorso per cassazione non sospende l'esecuzione della sentenza e, dall'altro, consente che il giudice di appello, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno, disponga che la esecuzione sia sospesa e che sia prestata congrua cauzione. «Una siffatta concatenazione di norme può essere intesa anche nel senso che è "esclusa" l'applicazione al processo tributario della regola (...) secondo cui le impugnazioni delle sentenze non hanno effetto sospensivo dell'esecuzione di queste. In tal modo si renderebbero applicabili, proprio perché non più "eccezionali", le ipotesi di sospensione cautelare dell'esecuzione della sentenza impugnata previste dagli "artt. 283, 373 […] e 407" cod. proc. civ. e fatte salve dallo stesso art. 337». La sentenza n. 217 del 2010 ha, in particolare, sostenuto che «l'inapplicabilità al processo tributario – in forza della disposizione censurata – della regola, sostanzialmente identica [della non sospendibilità della sentenza per effetto

dell'impugnazione della sentenza], contenuta nell'art. 337 cod. proc. civ. e nel primo periodo del primo comma dell'art. 373 dello stesso codice, non comporta necessariamente l'inapplicabilità al processo tributario anche delle sopraindicate "eccezioni" alla regola e, quindi, non esclude di per sé la sospendibilità *ope iudicis* dell'esecuzione della sentenza di appello impugnata per cassazione». Inoltre, assume «rilievo la plausibilità della prospettata interpretazione adeguatrice», «data l'incontestata mancanza di un diritto vivente circa l'interpretazione della suddetta disposizione che escluda l'applicazione al processo tributario dell'art. 373 del cod. proc. civ.». Anzi, la giurisprudenza «è ormai prevalentemente orientata a ritenere possibile tale interpretazione».

Questione analoga a quella decisa dalla suddetta sentenza è stata dichiarata manifestamente infondata con l'ordinanza n. **254** che ha ribadito la «"possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata" nei termini indicati dall'organo di nomofilachia», secondo cui al ricorso per cassazione avverso una sentenza delle commissioni tributarie regionali si applica la disposizione di cui all'art. 373 cod. proc. civ., primo comma, secondo periodo.

L'ordinanza n. **276** ha rammentato «la peculiare natura della giurisdizione tributaria, che "deve ritenersi imprescindibilmente collegata" alla "natura tributaria del rapporto" (sentenze n. 130 e n. 64 del 2008); tant'è che la "materia tributaria", che costituisce elemento essenziale e caratterizzante la giurisprudenza speciale, non può essere "snaturata" (per preciso limite costituzionale), dal legislatore in caso di modifiche normative, se non a costo di violare il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali di cui all'art. 102 Cost. (sentenza n. 39 del 2010)». La «natura speciale "a materia vincolata" della giurisdizione tributaria implica una ontologica eterogeneità rispetto alla natura di giudizio civile a cognizione ordinaria attribuita alla opposizione *ex lege* n. 689 del 1981», che, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, tende «all'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria da parte dell'autorità competente» ed é proponibile «davanti al giudice di pace ovvero al tribunale».

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

1. Il Parlamento

1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari

Con la sentenza n. **39** è stato dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese da un deputato, per le quali pende procedimento penale davanti al Tribunale, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e va conseguentemente annullata la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera. Infatti, ai fini della garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., non basta una generica identità di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a renderlo noto ai cittadini. Il riferimento all'attività parlamentare o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione. Esse infatti, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, sono non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apportano alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un privilegio personale conseguente alla mera "qualità" di parlamentare), bensì un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata e offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.

La sentenza n. **205** ha dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese da un senatore, per le quali pende un procedimento penale davanti al Tribunale, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., in quanto per ravvisare un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che le stesse possano essere riconosciute come espressione dell'esercizio di attività parlamentare. Nel conflitto in esame, né la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, né la deliberazione del Senato indicano atti parlamentari tipici del senatore ai quali, per il loro contenuto, le stesse possano essere riferite.

1.2. Il controllo sulle modalità di esercizio del potere di segretazione

Con la sentenza n. **40**, la Corte ha ribadito il carattere ampiamente discrezionale e la natura squisitamente politica della valutazione – spettante al Presidente del Consiglio dei ministri – in ordine ai mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato, sulla cui base ha luogo l'individuazione delle notizie che, nel supremo interesse alla *salus rei publicae*, sono destinate a rimanere segrete. Conseguenza ne è che – ferme restando le competenze della Corte in sede di conflitto di attribuzione – il sindacato sulle modalità di esercizio del potere di segregazione resta affidato in via esclusiva al Parlamento, essendo, quella parlamentare, "la sede normale di controllo nel merito delle più alte e gravi decisioni dell'Esecutivo", con esclusione di qualsiasi sindacato

giurisdizionale al riguardo (sent. nn. 106 del 2009 e 86 del 1977). Proprio a questo scopo, è previsto che il Presidente del Consiglio dei ministri debba dare comunicazione al COPASIR di ogni caso di conferma del segreto, «indicandone le ragioni essenziali», e che detto Comitato parlamentare, ove ritenga infondata l'opposizione del segreto, debba riferirne a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni (artt. 40, comma 5, e 41, comma 9, della legge n. 124 del 2007). Chiarisce la Corte che il controllo parlamentare è qualitativamente diverso dal sindacato spettante alla Corte in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proponibile dall'autorità giudiziaria nei confronti del Presidente del Consiglio. Infatti, la Corte è chiamata «a valutare la sussistenza o insussistenza dei presupposti del segreto di Stato ritualmente opposto e confermato, non già ad esprimere una valutazione di merito sulle ragioni […] del segreto stesso; giudizio quest'ultimo riservato, (…) in sede politica, al Parlamento» (sentenza n. 106 del 2009).

2. La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative

2.1. Legge retroattiva di interpretazione autentica

Con le sentenze n. **15** e **78** la Corte ha affermato che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. Il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare, dunque, disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principî, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della CEDU. La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, pertanto, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario. In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo, in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principî di preminente interesse costituzionale.

La sentenza n. **264** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, come interpretato dalla Corte EDU. La norma denunciata – in dichiarata interpretazione dell'art. 5, secondo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968 – prevede sostanzialmente che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo. Il vincolo per la Corte, nel caso di specie, è costituito dalla applicazione che la Corte EDU ha operato, nella sentenza Maggio, dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, stabilendo che «benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo contenuti nel richiamato art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del corpo legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia». La Corte europea ha ritenuto di "non essere persuasa" del fatto che il motivo di interesse generale fosse sufficientemente impellente da superare i pericoli inerenti all'utilizzo della legislazione retroattiva, e perciò ha concluso che, nel caso ad essa sottoposto, lo Stato aveva violato i diritti dei ricorrenti ai sensi della citata disposizione convenzionale, intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole. Siffatta impostazione risulta sostanzialmente coincidente con i principî enunciati dalla Corte con riguardo al divieto di retroattività della legge, che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006). Sicché il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare – come

rilevato nelle citate sentenze – disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principî, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU. La richiamata disposizione convenzionale, come applicata dalla Corte europea, integra, quindi, pianamente il parametro dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, rispetto al quale il Collegio rimettente ripropone il dubbio di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006. Tuttavia, nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, la Corte nella specie ha affermato che rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva, quale in particolare quello costituito, nell'àmbito di un sistema previdenziale, dalla tendenziale corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, per assicurare la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principî di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali.

2.2. La riserva di legge in materia tributaria

Con la sentenza n. **22**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, nella parte in cui introduce il commi 5-*quater* nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, secondo cui «il Presidente della regione interessata» è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali ivi previsti, per contrasto con l'art. 23 Cost., violando detta disposizione la riserva di legge in materia tributaria.

L'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge della regione Molise n. 2 del 2011 ha istituito una prestazione patrimoniale (contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale), per il rilascio del tesserino che abilita alla raccolta dei tartufi; contestualmente ha previsto prestazioni ad essa alternative, da definirsi con fonte di rango inferiore a quella legislativa (provvedimento della Giunta regionale), senza tuttavia dettare criteri direttivi idonei a restringere la discrezionalità dell'organo amministrativo. Pertanto la Corte, con la sentenza n. **33,** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost.

2.3. La riserva di legge in materia di LIVEAS

L'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., pone, in tema di livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti dell'assistenza sociale - LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). Così la sentenza n. **297.**

2.4. La riserva di legge in materia penale

Secondo la sentenza n. **230**, il potere di normazione in materia penale – in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo, e segnatamente sulla libertà personale – è demandato all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica: vale a dire al

Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale, il quale esprime, altresì, le sue determinazioni all'esito di un procedimento – quello legislativo – che implica un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione.

La Corte con l'ordinanza n. **285** ribadisce che la possibilità di una dichiarazione di illegittimità costituzionale in materia penale con effetti *in malam partem* incontra un limite nel principio della riserva di legge, che governa tale materia in forza dell'art. 25, secondo comma, Cost.; che perciò non sono ammissibili pronunce con effetti *in malam partem* che derivino dall'introduzione di nuove norme penali o dalla manipolazione di quelle esistenti (sentenza n. 394 del 2006), perché il principio sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost. demanda in via esclusiva al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, impedendo alla Corte di creare nuove fattispecie criminose o estendere quelle esistenti a casi non previsti, ovvero anche di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (*ex plurimis*, sentenza n. 394 del 2006; ordinanze n. 204, n. 66 e n. 5 del 2009). Nel caso di specie, la Corte dichiara la manifesta inammissibilità di una questione diretta ad ottenere l'introduzione di una nuova ipotesi di esclusione della causa di non punibilità prevista dall'art. 649 cod. pen., con un effetto peggiorativo del trattamento penale nel caso di commissione di un delitto di usura a danno di congiunti.

2.5. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

Particolarmente numerose sono le sentenze con le quali la Corte si è pronunciata in tema di copertura finanziaria della legislazione di spesa nonché in ordine al connesso principio di "equilibrio di bilancio" (sentenze nn. 70, 115, 118, 131, 192, 212, 214, 264).

Di rilievo è la sentenza n. **70**, con la quale la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimi i commi 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost. ed ai principî generali sul sistema contabile dello Stato ricavabili dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, e terzo comma, Cost., perché dispongono che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, sia realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010. Ad avviso della Corte, non è infatti conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente, in quanto il predetto parametro costituzionale esige che l'obbligo di copertura deve comunque essere salvaguardato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, in base al costante orientamento (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), secondo cui la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, sicché nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto. Quanto poi alla copertura finanziaria prevista dall'art. 1, comma 6, che autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti (a fronte di un ammontare di residui perenti al 31 dicembre 2008 pari a circa euro 3.700.000.000,00), ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente, va osservato che caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle

operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività. Poiché dette operazioni compensative sono collegate – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è di tutta evidenza che una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio. Costituzionalmente illegittimo è stato ritenuto anche l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 – che autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000.00 nelle unità previsionali di base (UPB) 1.82.227 (ammortamento mutui) e 1.1.5 (acquedotti e disinquinamenti) con la previsione di una copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata – con riguardo alla denunciata formulazione originaria. Premesso che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo in coerenza con la clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziate per specifiche finalità di legge, la Corte ha osservato che, nella specie, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso omettono di individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, così come richiesto dai principî di chiarezza e di verificabilità dell'informazione, sicché, anche in presenza di taluni elementi sintomatici in senso contrario all'esistenza del vincolo ricavabili sia dalla tipologia delle spese finanziate con detto avanzo sia dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2008, deve ritenersi che la disposizione denunciata violi il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto. Costituzionalmente illegittimo è stato dichiarato poi l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011– che autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 60.000.000.00 nelle unità previsionali di base 1.1.5 (acquedotti e disinquinamenti) con la previsione di una copertura finanziaria realizzata con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006 - con riguardo alla modifica della formulazione originaria introdotta con l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 21 del 2011. Il POR – ha argomentato la Corte – è un programma operativo regionale, il quale definisce obiettivi specifici all'interno di "assi" prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell'Unione Europea. Nell'arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella norma impugnata e in quella modificativa non v'è alcun riferimento, né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi. Anzi, alcune tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria, comprese nel dettaglio della predetta UPB, appaiono connotate da obiettivi elementi di incompatibilità con l'esecuzione di un progetto finalizzato. Elementi indiretti di conferma circa l'insussistenza del vincolo si ricavano anche dalla menzionata relazione al rendiconto del 2008 della Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, ove viene censurata l'eccessiva frequenza di fenomeni di utilizzazione diversa dal pertinente scopo di fondi vincolati, poiché questa prassi espone la Regione al rischio di non poter più ricostituire i mezzi necessari a fronteggiare le finalità di legge correlate ai fondi stessi. sicché la modifica introdotta dal *ius superveniens*, producendo gli stessi effetti della norma originaria risulta inficiata dai medesimi vizi di legittimità costituzionale, violando il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, è derivata, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale. Tale comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011 è finalizzato a sanare – al termine dell'esercizio 2011 – la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche. È

evidente che per sua intrinseca natura detta spesa ha avuto già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011 e, per questo motivo, anche la nuova norma non appare satisfattiva del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. Peraltro, per la destinazione vincolata del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) si presenta analogo problema rispetto al POR, dal momento che lo stesso è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Esso per sua natura ha quindi una finalità strategica e innovativa che – in assenza di apposita norma di riferimento – non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla legge della Regione Campania n. 21 del 2011. Ulteriore dichiarazione di illegittimità costituzionale è stata dalla Corte riferita all'art. 5 della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera *e)*, e terzo comma, Cost., nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, stante l'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento. Secondo la Corte poiché il sintetico richiamo dell'allegato C alla legge denunciata da parte della disposizione censurata non garantisce, che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate allo scopo di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), prescrizioni costituenti contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'àmbito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principî di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011. Rimane assorbita la questione inerente alla censura della predetta disposizione con riguardo alla mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.

Con la sentenza n. **115**, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e gli oneri conseguenti ai servizi introdotti dagli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge devono essere contenuti – fino a nuova legittima copertura dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio dell'esercizio 2011. In premessa è stato ritenuto che l'eccepita inconferenza del parametro interposto, erroneamente individuato dallo Stato nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, anziché nel pertinente successivo art. 19, non preclude l'applicazione al caso di specie dell'art. 81, quarto comma, Cost. che è stato invocato anche in via diretta dall'Avvocatura. Infatti, la sua formulazione non lascia dubbi sul fatto che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione. Il rispetto di questo precetto costituzionale comporta infatti l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010). Peraltro, come già affermato, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959). Nel merito risulta affermato che non costituisce sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, quarto comma, Cost. la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo

ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali, in quanto l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni. La Corte ha aggiunto che, in presenza di oneri pluriennali, la nuova imputazione sul bilancio non può comportare l'implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate, perché è un principio finanziario immanente all'ordinamento che la riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, tanto più che nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, *ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2011, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Di rilievo ai fini della tematica dell'equilibrio dei bilanci e in ultima analisi a quello del "pareggio di bilancio" riconducibile all'art. 81 Cost., è la sentenza n. **118** con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dello Stato, in riferimento alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto: «Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna», per ritenuta violazione degli artt. 3, 5, 81, quarto comma, 114, secondo comma, 117, 118, primo e secondo comma, 119 della Costituzione, nonché gli artt. 3, 7, 8, 54 della legge costituzionale n. 3 del 1948, sotto il profilo dei principî di leale collaborazione, di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale, di potestà concorrente regionale in tema di coordinamento della finanza pubblica e di copertura delle spese. Difetta, nella specie, il presupposto essenziale inerente alla configurabilità astratta del conflitto, in quanto la nota della Ragioneria generale - che consiste in una richiesta di riformulazione della proposta regionale in termini di maggiore conformità al quadro legislativo vigente in tema di patto di stabilità interno, in relazione al profilo specifico della necessità di garantire l'equilibrio tra fabbisogno ed indebitamento netto - non esprime la volontà dello Stato di affermare una propria competenza in àmbito teoricamente riservato alla Regione; sicché il mancato perfezionamento dell'accordo, a seguito di un primo scambio di proposte tra le parti, appare del tutto compatibile con il criterio del previo confronto e della progressiva negoziazione e specificazione delle singole clausole dell'accordo stesso tra Regione e Stato, dal momento che la nota della RGS dimostra che lo Stato non ha inteso sottrarsi all'accordo attraverso una controproposta chiusa al successivo confronto con la Regione, che possa intendersi come "imposizione" o presa di posizione in senso preclusivo al raggiungimento di un atto consensuale, così mantenendosi nell'àmbito delle proprie prerogative costituzionali senza eccedere dai propri poteri in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Da segnalare è anche la sentenza n. **131**, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 81 Cost., l'art. 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011. La disposizione impugnata stabiliva che gli oneri di spesa derivanti dalla istituzione del Centro regionale sangue sono quantificati per l'esercizio finanziario 2011 in euro 500.000,00, e che la loro copertura finanziaria «è garantita dalle risorse finanziarie allocate alla U.P.B. 6.1.04.02 (capitolo 61040205) dello stato di previsione della spesa del bilancio 2011» (comma 1). Per gli anni successivi, «alla copertura finanziaria degli oneri previsti dalla presente legge, si provvede con la legge di approvazione del bilancio della Regione e con la collegata legge finanziaria che l'accompagna» (comma 2). In proposito la Corte ha ricordato che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010) e che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (da ultimo, sentenza n. 272 del 2011). Orbene, ha proseguito la Corte, l'art. 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011 non presenta questi requisiti, così violando l'art. 81 Cost.: da un lato, al comma 1, indica una somma

sicuramente insufficiente per coprire tutte le spese per il funzionamento del Centro, incluse quelle per il personale (a cui peraltro la legge non fa alcun riferimento); dall'altro, al comma 2, non quantifica l'ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, né specifica i relativi mezzi di copertura.

Con la sentenza n. **192** la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 15-*bis*, c. 2, lettera *b)*, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011, aggiunto dall'art. 3 della legge regionale n. 35 del 2011, nella parte in cui prevede un finanziamento di euro 1.600.000,00 per lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo attinto dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione Agensud n. 78/88, attraverso la reiscrizione di pari importo sul capitolo di spesa 24242 - U.P.B. 06.02.004, denominato «Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo - l. reg. 8 novembre 2001, n. 57», senza però riportarlo nell'allegato 3, recante la «Tabella delle economie riprogrammate con il bilancio di previsione annuale 2011»; in tal modo, secondo la Corte, risulta violato il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., che impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo. Illegittimo è stato anche dichiarato, con la medesima sentenza n. 192, l'art. 3, c. 2, lettere *b)* e *c)*, della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 2 l. reg. Abruzzo n. 39 del 2011, che, per il finanziamento degli interventi volti a valorizzare l'Aeroporto d'Abruzzo, provvede, tra l'altro, mediante impiego di alcune economie di spesa, in modo che euro 1.200.000 gravino sulle economie vincolate relative al fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 - U.P.B. 08.02.002, denominato "Fondo unico per le agevolazioni alle imprese - d.lgs. 112/98" (lettera *b)*, ed euro 1.600.000 siano tratti dalle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario nel Mezzogiorno (lettera *c)*, trattandosi di operazione estrapolativa delle economie dalle componenti del risultato di amministrazione degli anni precedenti, a prescindere dall'esito negativo o positivo dello stesso dello stesso risultato, che solo la previa approvazione del bilancio consuntivo può attestare. E' stato in proposito ribadito che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). In particolare, è stato precisato (sentenza n. 70 del 2012) che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale – il bilancio consuntivo – che riassume l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo. L'unica eccezione a questo principio riguarda la utilizzazione di fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento. È stato affermato in quella sede che «i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziarie gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente». Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla «clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziate per specifiche finalità di legge» (sentenza n. 70 del 2012). Al di fuori di questa fattispecie, il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può

aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo. Questa pratica, sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio, è stata nel caso di specie posta in essere dalla Regione Abruzzo attraverso l'applicazione all'esercizio 2011 del valore positivo costituito dalle economie di spesa derivanti dall'attuazione della convenzione «denominata Agensud 78/88», reiscritte per l'importo di euro 1.600.000,00 sul capitolo di spesa 242422, U.P.B. 06.02.004, e dalle economie realizzate sul fondo unico per le agevolazioni alle imprese (lettera *b)* per un importo pari a euro 1.200.000,00 e quelle (lettera *c)* derivanti dai risparmi di spesa accertati inerenti all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per un importo pari a euro 1.600.000,00. Quanto alle espressioni «riprogrammazione delle economie di spesa» e «economie vincolate», utilizzate nelle fattispecie in esame, occorre sottolineare come il concetto di economia di spesa collida intrinsecamente con quello di programmazione e come quello di vincolo sia relativo e circoscritto – come già rilevato – alle finalità per le quali viene creato l'originario stanziamento negli esercizi pregressi. Infatti, quando si siano verificate economie di spesa, gli esiti contabili non possono fuoriuscire dalle due ipotesi alternative di permanenza del vincolo specifico, cui collegare la relativa reiscrizione, oppure di sopravvenienza attiva vera e propria, che si riversa – quale componente positiva – nella aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione, nel caso in cui l'obiettivo sotteso al vincolo sia stato realizzato.

Con la stessa sentenza n. **192**, è stato dichiarato illegittimo l'art. 11 della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011 che, modificando i cc. 1 e 2 dell'art. 15 l. reg. Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, prevede, al c. 1, che la dotazione del Fondo di cui all'art. 4, c. 5, della l. reg. n. 77 del 2000, stabilita presuntivamente per l'anno 2011 in euro 4.000.000,00, viene finanziata in quota parte (euro 1.200.000) con risorse già utilizzate per il finanziamento dell'Aeroporto d'Abruzzo, ai sensi dell'art. 15-*bis*, c. 2, lettera *a)*, l. reg. n. 1/2011, introdotto dall'art. 3 l. reg. n. 35 del 2011, sicché lo stanziamento di euro 4.000.000 resta coperto solamente nei limiti di euro 2.800.000, con violazione dell'art. 81, c. 4, Cost. Illegittimo è stato anche dichiarato (sentenza n. 192) l'art. 31 della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 nella originale formulazione (anteriormente alla sostituzione con l'art. 5 l. reg. Abruzzo n. 39 del 2011), che, estendendo ai portatori di patologie oncologiche ed ai pazienti trapiantati i sussidi previsti dall'art. 5, c. 3, l. reg. Abruzzo n. 19 del 1977, per un onere di euro 1.500.000 per l'esercizio 2011, ai fini della copertura della spesa apporta variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente, in termini di competenza e di cassa, evidenziando un saldo negativo di euro 1.900.000, sicché la prevista spesa risulta priva di copertura per l'importo corrispondente, con conseguente squilibrio del bilancio 2011, in violazione del principio inderogabile della previa copertura della spesa, di cui all'art. 81, c. 4, Cost. Infine illegittimo è stato dichiarato (sentenza n. 192) l'art. 31 della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011, come sostituito dall'art. 5 l. reg. Abruzzo n. 39 del 2011, che destina al finanziamento degli interventi a favore dei malati oncologici le entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 85 l. reg. Abruzzo n. 15 del 2004, poiché, stante l'aleatorietà delle entrate di cui allo stesso art. 85 l. reg. n. 15/2004, in materia di recupero dei sottotetti, il c. 5 dell'art. 31 dispone che l'erogazione della spesa sia consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate dalla giunta regionale, con incertezza delle stime e dell'esito finale negativo dell'accertamento, in contrasto con l'esigenza che la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare, e con violazione dei principî, fissati nell'art. 81, c. 4, Cost., di unità del bilancio, nonché del principio in virtù del quale la articolazione del bilancio e la sua approvazione è riservata al consiglio regionale e non può essere demandata agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo, del pareggio e dell'equilibrio tendenziale, che si realizzano nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa, e non consentono di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti.

Con la sentenza n. **212**, la Corte ha dichiarato illegittimo, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., l'art. 4, comma 11, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, che disponendo la proroga fino al 31 dicembre 2012 del «progetto SIADARS per la realizzazione di un primo nucleo dell'archivio storico e reclutamento di personale archivistico qualificato», comporta

una spesa, necessaria per l'attuazione del progetto, che il legislatore regionale non ha quantificato, senza prevedere la necessaria copertura finanziaria.

Con la sentenza n. **214** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 5 e 9, co. 1, l. reg. Calabria n. 35 del 2011, per violazione dell'art. 81, co. 4, Cost. L'art. 5 infatti, nell'elencare le fonti di finanziamento dell'ente pubblico-Fondazione, non manca di annoverare tra di esse "finanziamenti pubblici" e "finanziamenti straordinari regionali": è perciò proprio il legislatore regionale a prevedere che la Fondazione non possa operare se non con l'apporto economico che le deriverà dalla Regione; quanto all'art. 9, co. 1, esso prevede che, al fine di garantire la continuità del servizio prestato dalla Fondazione, il personale di quest'ultima, nelle more dell'espletamento del pubblico concorso per il reclutamento dei dipendenti, da bandirsi immediatamente, svolga la propria attività lavorativa con contratti di lavoro a tempo determinato. Esse, secondo la Corte, sono dunque generatrici di spesa pubblica e sono prive dell'indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che esse introducono: si tratta di un obbligo costituzionale al quale il legislatore, quand'anche regionale, non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile». Le norme impugnate sono state ritenute prive dell'indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che esse introducono. Si tratta di un obbligo costituzionale al quale il legislatore, quand'anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenza n. 115 del 2012). Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, «il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione» che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008). Sotto tale aspetto, la Corte ha infatti recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni che, nel dare vita o nel riorganizzare (sentenza n. 115 del 2012) strutture amministrative, avevano omesso di indicare «il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento» (sentenza n. 106 del 2011; inoltre, sentenza n. 141 del 2010), in tal modo sottraendosi all'obbligo di stabilire l'entità e la conseguente copertura della spesa. In via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 l. n. 87 del 1953, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero testo delle leggi della Regione Calabria n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011: sono infatti illegittime le disposizioni che, nel dare vita o nel riorganizzare strutture amministrative, omettono di indicare il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, in tal modo sottraendosi all'obbligo di stabilire l'entità e la conseguente copertura della spesa. Omettendo di provvedere in tal senso, gli artt. 5 e 9, co. 1, della l. n. 35 del 2011 hanno violato l'art. 81, co. 4, Cost., derivandone l'illegittimità costituzionale di esse, e, in via consequenziale, dell'intero testo delle leggi regionali. Infatti un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa. Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente restano assorbite.

Va qui ricordata anche la sentenza n. **264**, con cui è stata risolta la questione sollevata (su cui *amplius*, in La previdenza), anche in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 nel senso della non fondatezza in quanto gli effetti della disposizione ricadono nell'àmbito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate.

Va infine citata la sentenza n. **309** (su cui *amplius* sul paragrafo dedicato al coordinamento della finanza pubblica) con la quale è stato dichiarata, anche in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012; comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento; e comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti, della legge della Regione Campania n. 2 del 2012.

2.6. Il referendum abrogativo

i) Leggi costituzionalmente necessarie

Afferma la sentenza n. **13** che le leggi elettorali, che possono essere oggetto di *referendum* abrogativi, rientrano nella categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità di organi costituzionali. L'ammissibilità del *referendum* è pertanto assoggettata alle condizioni che i quesiti siano omogenei, riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, che portino ad una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, che non abbiano ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, che siano mirati cioè ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema.

ii) La decisione di inammissibilità

La sentenza n. **13** ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta di *referendum* elettorale che non dia luogo alla cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi momento il rinnovo delle assemblee rappresentative: il quesito, proponendo l'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005, non soddisfa questa condizione in quanto l'abrogazione referendaria non produce la reviviscenza degli atti legislativi modificati e abrogati dalla legge n. 270 del 2005. La tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può infatti essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico. E' altresì inammissibile la richiesta di *referendum* elettorale che provochi una lacuna legislativa che dovrebbe essere colmata mediante il ricorso a una disciplina né compresente né co-vigente con quella oggetto del *referendum* in quanto l'abrogazione, a séguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento. All'abrogazione referendaria non consegue infatti alcuna reviviscenza delle norme abrogate dalla legge oggetto di *referendum*: il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, quali l'annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale. Tale annullamento ha effetti diversi rispetto alla abrogazione – legislativa o referendaria – il cui campo è più ristretto, in confronto a quello della illegittimità costituzionale. E' altresì inammissibile la richiesta di *referendum* elettorale per contraddittorietà e per assenza di chiarezza, in quanto sono oggetto del quesito solo gli enunciati che ordinano la sostituzione, e non le disposizioni che sono poste in luogo delle norme abrogate. Un *referendum* comporta però, in caso di esito positivo, l'abrogazione di disposizioni, non di norme: l'eventuale abrogazione delle disposizioni che contengono gli «ordini di sostituzione» non implica anche l'abrogazione delle norme che sostituiscono o modificano quelle abrogate, mentre la volontà del legislatore si è espressa non solo con le prime ma anche – e principalmente – con le seconde (ossia i «sottotesti»). I «sottotesti», non espunti dall'ordinamento, in molti casi avrebbero essi stessi – per il proprio contenuto oggettivo, incompatibile con le norme precedenti – efficacia abrogativa, mentre, nei rimanenti casi, sarebbero di difficile interpretazione, potendo così produrre effetti inconciliabili con l'intento referendario.

iii) Divieto di ripristino di normativa abrogata con referendum

La sentenza n. **199** ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost. Infatti, la norma impugnata detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti *in house*, ma ne riproduce anche letteralmente svariate disposizioni.

2.7. Soppressione automatica e generalizzata di normativa statale

La sentenza n. **200** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell' art. 3, comma 3, del d.l. n. 138 del 2011 in quanto dispone, allo scadere di un termine prestabilito, l'automatica «soppressione», secondo la terminologia usata dal legislatore, di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche, stabilito al comma 1. La soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Infatti, sebbene la disposizione abbia ad oggetto le sole normative statali, la «soppressione» di queste per incompatibilità con principî così ampi e generali come quelli enunciati all'art. 3, comma 1, e che richiedono una delicata opera di bilanciamento e ponderazione reciproca, a parte ogni considerazione sulla sua praticabilità in concreto, non appare suscettibile di esplicare effetti confinati ai soli ambiti di competenza statale. Altro è prevedere l'abrogazione di normative statali, altro è asserire che gli effetti dell'abrogazione di tali normative restino circoscritti ad ambiti di competenza statale. Vi sono normative statali che interessano direttamente o indirettamente materie di competenza regionale, come accade nel caso delle leggi dello Stato relative a materie di competenza concorrente, o di competenza statale di carattere trasversale, che di necessità s'intrecciano con le competenze legislative regionali. L'effetto della soppressione automatica e generalizzata delle normative statali contrarie ai principî di cui all'art. 3, comma 1, oltre ad avere una portata incerta e indefinibile, potrebbe riguardare un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali.

2.8. Il rapporto tra legge delegata e legge delega

La sentenza n. **75** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, co. 1, del d.lgs. n. 111 del 1995, nella parte in cui, in violazione dei criteri della legge delega n. 246 del 2005, ha fissato un limite all'obbligo risarcitorio per danni alla persona in ipotesi di contratti di viaggio, attraverso il richiamo della Convenzione di Bruxelles, limite non prefigurato dalla legge delega. La Corte ribadisce infatti che per valutare se il legislatore abbia ecceduto i – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega. La *ratio* della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 era quella di riordinare e riassettare la normativa statale, e non quella di riformulare i rapporti tra Stato e Regioni in diverse materie – anche di competenza residuale regionale – facendo ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale. La *ratio* della legge delega consiste, fra l'altro, in un trattamento più favorevole alla tutela del consumatore in quanto la lettera *c)* dell'art. 14 della legge delega richiamava espressamente il limite risarcitorio fissato dalla Convenzione di Bruxelles soltanto con riferimento ai danni diversi dal danno alla persona, rispetto ai quali si circoscriveva l'àmbito di discrezionalità del delegato. In altri termini, poiché la scelta legislativa era orientata nel senso di maggior favore per il viaggiatore, in ossequio alle finalità della direttiva 90/314/CEE, correttamente la legge delega aveva ritenuto di mantenere espressamente solo il limite risarcitorio per i danni alle cose e di non richiamare l'analogo limite risarcitorio per i danni alle persone. Con riferimento alla delega, si deve rilevare che essa non si può considerare generica, e quindi in contrasto con l'art. 76 Cost., se si osserva la sua essenziale finalità

di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate e inutili, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, armonizzazione e riassetto delle stesse. Le innovazioni autorizzate dal legislatore delegante erano pertanto strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistematizzazione normativa e non erano suscettibili di allargamento all'introduzione di norme nuove, destinate, per di più, a disciplinare in modo organico, in forma codicistica, una materia compresa nella competenza legislativa residuale delle Regioni. Infine, sul piano più generale dei rapporti tra legge di delegazione e decreti legislativi – nei casi in cui il Parlamento abbia inteso dare mandato al Governo ad operare il riassetto di uno o più settori normativi – la Corte richiama la sua giurisprudenza, che ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita. Pertanto, a proposito delle deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principî e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato, giacché quest'ultimo non può innovare al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega. Nel caso oggetto della sentenza n. 75, non si rinviene alcun principio e criterio direttivo nella materia "turismo", come pure è richiesto dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997, espressamente richiamato dalla legge n. 246 del 2005.

Rileva la sentenza n. **80 –** sul decreto delegato recante il codice del turismo – che, per far luce nel rapporto tra legge delegata e legge delega occorre innanzitutto concentrare l'attenzione sull'oggetto della delega, che nel caso di specie (legge n. 246 del 2005) era circoscritto al coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie. Il fine dichiarato di questa serie di operazioni era quello della semplificazione normativa. L'esito complessivo di tale articolato *iter* di interventi legislativi doveva quindi essere la creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili. Sulla base di questi presupposti, rileva la Corte che esulava dall'àmbito della delega il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni effettuato dal legislatore delegato (con il d.lgs. n. 79 del 2011) in materie non di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato, ma coinvolge quella delle Regioni, sia nel rapporto tra principî fondamentali e legislazione di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente, sia, a fortiori, nell'esercizio del potere di avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza regionale residuale. Con riferimento ai limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005, si rileva che essa non si può considerare generica, e quindi in contrasto con l'art. 76 Cost., se si osserva la sua essenziale finalità di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate e inutili, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, armonizzazione e riassetto delle stesse. Le innovazioni autorizzate dal legislatore delegante erano pertanto strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistematizzazione normativa e non erano suscettibili di allargamento all'introduzione di norme nuove, destinate, per di più, a disciplinare in modo organico, in forma codicistica, una materia compresa nella competenza legislativa residuale delle Regioni. In definitiva, il legislatore delegato ben poteva raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale, come precisato, in più pronunce, dalla Corte (sentenze n. 76 del 2009, n. 369 del 2008, n. 88 del 2007). Ciò che invece la delega non consentiva era la disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, peraltro con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", che, qualificandosi – ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e secondo la giurisprudenza di questa Corte – come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con

indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005. Sul piano più generale dei rapporti tra legge di delegazione e decreti legislativi viene richiamata la giurisprudenza della Corte, che ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita. A proposito delle deleghe che abbiano ad oggetto «la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti», «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principî e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010). Nel caso oggetto della sentenza n. 80, non si rinviene alcun principio e criterio direttivo nella materia "turismo", come pure è richiesto dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997, espressamente richiamato dalla legge n. 246 del 2005. Anche dal punto di vista del rapporto complessivo tra delega e decreto legislativo, si riscontra una evidente distonia. La Corte ha difatti precisato che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto i – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010): nel caso oggetto della sentenza n. 80 la *ratio* della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 era quella di riordinare e riassettare la normativa statale, e non quella di riformulare i rapporti tra Stato e Regioni in diverse materie – anche di competenza residuale regionale – facendo ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale. Lo scrutinio sulla carenza di delega prescinde quindi dalla correttezza dell'avocazione delle competenze legislative da parte dello Stato, ed è volto piuttosto a verificare se questo accentramento di competenze sia stato, anche in via generale, voluto e autorizzato dalla legge del Parlamento. Al riguardo, si conclude per la soluzione negativa, giacché la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la *ratio* propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse. I rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento.

La sentenza n. **162** dichiara l'illegittimità costituzionale di alcuni commi degli art. 133, 134 e 135 del d. lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui attribuivano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) per violazione dell'art. 76 Cost. La Corte infatti afferma che in riferimento alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi – tra le quali, come nel caso di specie, deve essere annoverata la delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009 – la Corte ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto. La Corte ha altresì sempre rimarcato che, a proposito di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principî e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010), specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto i – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010 e n. 80 del 2012). Questi principî impongono, nel caso di deleghe per il riordino o il riassetto normativo, un'interpretazione restrittiva dei poteri innovativi del legislatore delegato, da intendersi in ogni caso strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega.

La sentenza n. **272** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., di alcune norme del d.lgs n. 28 del 2010 che aveva introdotto, a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie in alcune materie espressamente elencate, l'obbligo del previo esperimento di un procedimento di mediazione. Secondo la Corte il controllo della

conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principî e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principî e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. In particolare, circa i requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, i principî e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega. Ciò posto, ha osservato la Corte che sia la legge delega (art. 60, comma 2 e comma 3, lettera *c)*, della legge n. 69 del 2009), sia il d.lgs. n. 28 del 2010 (preambolo) si richiamano al rispetto e alla coerenza con la normativa dell'Unione europea. L'indagine deve dunque prendere le mosse dalla direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 21 maggio 2008, «relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale», dalla quale non si desume alcuna esplicita o implicita opzione a favore del carattere obbligatorio dell'istituto della mediazione, fermo il favor dimostrato verso detto istituto, in quanto ritenuto idoneo a fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale. Ne deriva che l'opzione a favore del modello di mediazione obbligatoria, operata dalla normativa censurata, non può trovare fondamento nella citata disciplina. Infatti, una volta raggiunta tale conclusione, si deve per conseguenza escludere che il contenuto della legge delega, richiamando la direttiva comunitaria, possa essere interpretato come scelta a favore del modello di mediazione obbligatoria. La legge delega inoltre, tra i principî e criteri direttivi di cui all'art. 60, comma 3, non esplicita in alcun modo la previsione del carattere obbligatorio della mediazione finalizzata alla conciliazione. Il denunciato eccesso di delega, dunque, sussiste, in relazione al carattere obbligatorio dell'istituto di conciliazione e alla conseguente strutturazione della relativa procedura come condizione di procedibilità.

2.9. Decreto-legge e legge di conversione (necessità di nesso di interrelazione funzionale tra)

Con la sentenza n. **22** viene affrontata la questione relativa alla legittimità, *ex* art. 77 Cost., dei cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei. Essi obbediscono alla *ratio* di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei. La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione. Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di

inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

2.10. I decreti di espropriazione emanati in forza della delega attribuita al Governo dalla legge n. 230 del 1950

La sentenza n. **61** conferma la precedente giurisprudenza della Corte secondo cui i decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria hanno «contenuto legislativo» e, quindi, sono soggetti al controllo di legittimità costituzionale. Inoltre la Corte, chiamata frequentemente a sindacare la legittimità di detti decreti legislativi (riconducibili al *genus* della legge-provvedimento), ribadisce che i decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria hanno «contenuto legislativo» e, quindi, sono soggetti al controllo di legittimità costituzionale.

2.11. Regolamento di delegificazione

La sentenza n. **207** ribadisce quanto già affermato dalla Corte nella sentenza n. 376 del 2002, la quale esaminando – alla luce dell'assetto costituzionale precedente alla revisione del 2001 – la posizione che, nella gerarchia delle fonti di produzione del diritto, venivano ad assumere i regolamenti di delegificazione, affermava che «la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude(va) di per sé che da queste ultime (potessero) trarsi principî vincolanti per le regioni». Afferma, oggi, la Corte che è evidente che in nulla queste conclusioni sono mutate dopo la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e che, quindi, deve escludersi che il regolamento di delegificazione sia un veicolo normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che si impongono alla potestà legislativa delle autonomie speciali.

La sentenza n. **279** affronta una questione relativa all'art. 64, commi 2 e 4, lettera *e)*, del d.l. n. 112 del 2008, sulla revisione delle dotazioni organiche del personale ATA. Tale revisione era finalizzata alla riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008, e doveva attuarsi con regolamenti ministeriali. Fra le varie censure, il rimettente ha denunciato l'asserito vizio di eccesso di potere legislativo per la mancanza di parametri normativi idonei a orientare il potere amministrativo e l'asserita violazione della riserva di legge in tema di organizzazione dei pubblici uffici. La Corte ricorda la sentenza n. 200 del 2009, che ha affermato, da un lato, che i regolamenti di delegificazione previsti dalle lettere da *a)* ad *f)* del comma 4 dell'art. 64 non intervengono in una materia coperta da riserva assoluta di legge, e, dall'altro, che «in particolare, a tale proposito, il legislatore – nello stabilire che mediante lo strumento dei regolamenti di delegificazione, si debba provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, da intendersi riferito, come già rilevato, alle sole modifiche relative alle caratteristiche generali del sistema nazionale dell'istruzione – ha provveduto ad una predeterminazione contenutistica puntuale dei "criteri" cui deve rigorosamente attenersi il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare delegata». Ciò posto, la Corte prosegue "Ora, pur ammettendosi che tale indagine sull'esistenza di criteri idonei ad orientare la complessiva riforma del sistema dell'istruzione prevista dall'art. 64 è stata condotta dalla Corte, nella sentenza n. 200 del 2009, ai fini della verifica del rispetto del principio di legalità sostanziale di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, essa può essere integralmente richiamata anche allo scopo di giustificare il rispetto della riserva relativa invocata dal giudice rimettente. Le due condizioni richieste per il ricorso a regolamenti di delegificazione, rispettivamente costituite dalla estraneità

della materia alla riserva di legge assoluta e dal rispetto del principio di legalità sostanziale, tendono infatti a coincidere ove si verta in una materia che rientra nella competenza esclusiva statale. Nel caso in esame, il rispetto della riserva relativa di legge, nelle disposizioni impugnate, si ricava comunque dall'esame dei principî e criteri contenuti nell'art. 64, commi da 1 a 4, e dagli evidenti collegamenti tra loro istituiti al fine di realizzare la complessiva riforma del sistema scolastico".

La sentenza n. **297** prende in esame il terzo periodo dell'art. 5 (nel testo originario) del d.l. n. 201 del 2011, che viene censurato perché introdurrebbe surrettiziamente la delegificazione delle precedenti norme statali sull'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), consentendone la modificabilità mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non qualificato espressamente come «regolamento». La Regione ricorrente muove dalla premessa che la norma impugnata preveda un «surrettizio» regolamento di delegificazione, in violazione delle regole stabilite dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, il quale dispone che: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari». Alla stregua di questa norma, si ha regolamento di delegificazione solo quando (in materia non coperta da riserva assoluta di legge) un atto legislativo preveda che l'effetto abrogativo di disposizioni di legge sia collegato temporalmente alla successiva emanazione di un regolamento. Tuttavia, l'art. 23, comma 12-*bis*, del d.l. n. 95 del 2012, introdotto dalla legge di conversione, prevede che «a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica» per la determinazione dell'ISEE, «attuative» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sono abrogati» il d.lgs. n. 109 del 1998 ed il d.P.C.m. n. 221 del 1999, recante il regolamento per l'applicazione. Ne deriva che l'effetto abrogativo è collegato dal decreto-legge n. 95 del 2012 non al momento dell'«entrata in vigore» del decreto del Presidente del Consiglio, ma ad un momento ulteriore, cioè al trentesimo giorno successivo all'approvazione, nell'àmbito delle norme attuative del medesimo decreto presidenziale, dei nuovi modelli di dichiarazione dell'ISEE. La nuova norma è retroattiva e sostituisce il precedente testo dell'art. 5 nell'evidente intento sia di evitare l'immediato effetto abrogativo del d.lgs. n. 109 del 1998 prodotto dalla versione originaria del decreto-legge sia di colmare il vuoto normativo che si sarebbe protratto fino al momento della messa a disposizione del pubblico dei nuovi modelli di dichiarazione ISEE. Essa introduce, dunque, un meccanismo abrogativo sicuramente diverso da quello previsto dalla vecchia normativa impugnata dalla Regione. La norma sopravvenuta, in particolare, escludendo l'identità temporale tra effetto abrogativo ed «entrata in vigore» del decreto regolamentare (identità tipica, invece, del regolamento di delegificazione), realizza una fattispecie estranea a quella, presupposta dalla censura formulata dalla ricorrente, del regolamento di delegificazione. Conseguentemente, viene dichiarata cessata la materia del contendere in forza di *ius superveniens*.

2.12. Dovere da parte del legislatore statale e regionale di ottemperare al giudicato costituzionale

Con la sentenza n. **245**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011 per violazione dell'art. 136 Cost. Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione censurata, nel prevedere che i dipendenti della Regione Puglia interessati dagli effetti della sentenza n. 354 del 2010 siano adibiti alle mansioni superiori fino all'esperimento delle procedure concorsuali, viola l'art. 136 Cost. Successivamente alla presentazione del ricorso, con l'art. 25 della legge n. 18 del 2012, la Regione Puglia ha abrogato l'art. 1 della legge regionale n. 28 del 2011. A seguito di tale modifica, la Regione ha chiesto che fosse dichiarata la cessazione della materia del contendere. In effetti, lo *ius superveniens* avrebbe potuto consentire alla Corte di

dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato *medio tempore* applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011). Tuttavia, la disposizione censurata ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore fino alla sua abrogazione. Ne consegue che l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata non consente alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere. La Corte, dunque, ha ribadito anche in questa occasione, che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a «perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti» (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963). L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, prevedendo che i dipendenti regionali continuino ad esercitare le mansioni superiori, ha prolungato nel tempo gli effetti delle disposizioni già dichiarate incostituzionali con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002, con conseguente lesione dell'art. 136 Cost. La Corte rileva altresì con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare a ben due giudicati costituzionali. Come sottolineato da lungo tempo dalla giurisprudenza della Corte, sull'art. 136 Cost. «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali» (sentenza n. 73 del 1963). Questo comporta per il legislatore, statale e regionale, l'obbligo «di "accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima", anziché "prolungarne la vita"» (sentenza n. 223 del 1983).

3. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione

3.1. Il potere di segretazione

Le attribuzioni spettanti al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di segreto di Stato presentano un «carattere ampiamente discrezionale» e una «natura squisitamente politica». Infatti, come ha limpidamente ribadito la sentenza n. **40**, «l'istituto in questione può rinvenire la sua base di legittimazione esclusivamente nell'esigenza di salvaguardare supremi interessi riferibili allo Stato-comunità, ponendosi quale "strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza", esterna e interna, "dello Stato e per garantirne l'esistenza, l'integrità, nonché l'assetto democratico": valori che trovano espressione in un complesso di norme costituzionali, e particolarmente in quelle degli artt. 1, 5 e 52 Cost. (sentenza n. 110 del 1998; in prospettiva analoga, sentenze n. 106 del 2009, n. 86 del 1977 e n. 82 del 1976)». Si è ritenuta coerente con tali indicazioni «la definizione del profilo oggettivo del segreto di Stato, offerta dall'art. 39, comma 1, della legge n. 124 del 2007», ove si prevede che sono coperti dal segreto «gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato». Attesa la delicatezza degli interessi in gioco, compete al Presidente del Consiglio, in qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, valutare i «mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato, sulla cui base ha luogo l'individuazione delle notizie che, nel supremo interesse alla *salus rei publicae*, sono destinate a rimanere segrete». La Corte ha altresì chiarito che, nell'adottare l'atto di conferma del segreto, il Presidente del Consiglio «non si pronuncia affatto sulla reale idoneità delle informazioni segretate a fornire prove decisive della non colpevolezza di chi ha opposto il segreto – apprezzamento che non gli compete – ma solo sull'attitudine di quelle informazioni a ledere, se divulgate, la sicurezza nazionale». Per quanto concerne le «notizie tutelabili a mezzo del segreto», si é confermato che «possono essere fatte rientrare anche quelle inerenti agli ordini e alle direttive impartiti dal direttore del servizio informativo (…) agli appartenenti al medesimo organismo: e ciò, non soltanto (…) allorché emerga la necessità di "preservare la credibilità del Servizio nell'àmbito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati" (…), ma anche (e più in generale) in relazione all'"esigenza di riserbo" (…) "che deve tutelare gli *interna corporis* di ogni Servizio, ponendo al riparo da indebita pubblicità le sue modalità organizzative ed operative» (sentenza n. 106 del 2009)».

3.2. I fondi destinati ai servizi di informazione

I principî costituzionali in materia di spesa pubblica, desumibili dagli artt. 3, 81, 97, 100 e 103 Cost. ed espressivi della necessità di un controllo sulla destinazione e sul corretto impiego delle risorse pubbliche, sono stati ritenuti dalla sentenza n. **40** inidonei a prevalere sulle ragioni e sugli interessi di primario rango costituzionale che costituiscono il fondamento del segreto di Stato. L'esigenza di riserbo sulle modalità di impiego dei fondi destinati ai servizi di informazione – stante la peculiare natura dei compiti a essi affidati – è tenuta in particolare considerazione dall'art. 29 della legge n. 124 del 2007, il quale prevede, proprio per assecondare tale esigenza, forme speciali di controllo sulla gestione delle spese dei servizi, derogatorie rispetto a quelle ordinarie. In particolare, è previsto che le «spese riservate», diversamente da quelle «ordinarie», vengano inserite esclusivamente nel bilancio preventivo, ma non in quello consuntivo (comma 3, lettera *a)*, dovendo essere presentato, riguardo a esse, un rendiconto a parte, trimestrale, e una relazione finale, annuale, entrambi al Presidente del Consiglio dei ministri (comma 3, lettera *f)*, nonché una informativa semestrale sulle «linee essenziali della gestione» al COPASIR (comma 3, lettera *g)*, così da prefigurare un controllo di tipo precipuamente politico. Ciò dimostra come, nel contesto della disciplina che regola il funzionamento dei servizi, non possa ritenersi affatto anomala l'eventualità che il segreto di Stato risulti idoneo a incidere sul controllo giurisdizionale relativo alla destinazione delle dotazioni finanziarie. Così la sentenza n. **40** che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevata dal GUP del Tribunale di Perugia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione a note aventi ad oggetto la conferma del segreto di Stato opposto in sede di conclusione delle indagini da due persone appartenenti ai servizi informativi.

3.3. I reati ministeriali

Affermazioni di notevole interesse in materia di reati ministeriali sono contenute nelle sentenze nn. **87** e **88** rese in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. La prima decisione è scaturita dal ricorso della Camera dei deputati nei riguardi del PM e del GIP presso il Tribunale di Milano in relazione all'attività di indagine e giurisdizionale svolta nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica all'epoca dei fatti, indagato e successivamente imputato del delitto di concussione. La seconda decisione ha risolto un conflitto sollevato dal Senato della Repubblica nei riguardi dei PM di S. Maria Capua Vetere e Napoli, nonché del GUP del Tribunale di Napoli, in relazione all'attività di indagine e giurisdizionale svolta nei confronti del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti, indagato e poi imputato dei delitti di abuso di ufficio e concussione. Entrambe le sentenze hanno rigettato i ricorsi sostenendo l'estraneità al «complesso meccanismo della giustizia politica» delle peculiari fattispecie concrete, in cui sono stati contestati a membri dell'Esecutivo reati che l'autorità giudiziaria ha ritenuto immediatamente privi di «carattere funzionale» e la cui natura ministeriale non è stata posta a fondamento dei conflitti. In tali circostanze, la Corte ha concluso che «non solo il potere giudiziario, ritenendo il reato di natura comune, poteva omettere di investire il tribunale dei ministri della notizia di reato, ma ne era costituzionalmente obbligato, (…) non essendogli possibile sottrarsi all'accertamento della penale responsabilità nelle forme proprie della giurisdizione ordinaria penale (art. 112 Cost.), se non in presenza delle deroghe tassative prescrivibili dalla sola Costituzione, e che neppure il legislatore ordinario potrebbe ampliare (sentenze n. 23 del 2011 e n. 262 del 2009)». Parimenti si è negata la sussistenza di un obbligo, incombente sull'autorità giudiziaria per ragioni di leale collaborazione tra poteri dello Stato, di informare la Camera competente della pendenza di un procedimento penale a carico di un membro del Governo. La Corte ha confermato che «nella configurazione del reato ministeriale "prevale l'elemento oggettivo su quello soggettivo"» (sentenza n. 125 del 1977). Del resto, l'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989 destina al tribunale dei ministri i rapporti, i referti e le denunzie concernenti i reati indicati dall'art. 96 Cost., ovvero commessi nell'esercizio delle funzioni. Pertanto, deve escludersi che «un illecito penale acquisisca carattere ministeriale in ragione della sola qualifica rivestita dall'autore di esso». I Giudici hanno poi inquadrato la disciplina dei reati ministeriali nel più generale àmbito delle immunità. La Costituzione ha inteso riconoscere

al Presidente del Consiglio ed ai ministri «una forma di immunità in senso lato, consentendo alla Camera competente di inibire l'esercizio della giurisdizione in presenza degli interessi indicati» dalla suddetta legge costituzionale nella tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante e nel perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, «e dando vita ad uno speciale procedimento che si innesta nell'àmbito delle peraltro persistenti attribuzioni dell'autorità giudiziaria». Con riferimento agli «istituti di immunità, e più in generale di deroga alle comuni regole di esercizio della giurisdizione», si é puntualizzato che lo Stato costituzionale «pone a fondamento delle proprie dinamiche istituzionali (…) i soli poteri legali che derivano la propria legittimità dalla conformità alle norme superiori dell'ordine costituzionale, e ne modella lo *status* di garanzia con riguardo all'esigenza di preservare l'integrità di quest'ultimo attraverso il sereno ed equilibrato compimento delle funzioni dei primi: non vi è spazio nell'ordinamento per potestà sorte in forza di criteri di legittimazione estranei al sistema delle fonti costituzionali. La prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest'ultima esercitata, che ne limita al contempo l'àmbito». Per tali ragioni, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso che «le immunità costituzionali possano trasmodare in privilegi, come accadrebbe se una deroga al principio di uguaglianza innanzi alla legge potesse venire indotta direttamente dalla carica ricoperta, anziché dalle funzioni inerenti alla stessa» (sul punto sono citate le sentenze nn. 10 e 11 del 2000, 289 del 1997, 154 del 2004, 148 del 1983 e 6 del 1970). Detto principio «trova applicazione tutte le volte che, in ragione di una prerogativa costituzionale, vengano introdotte nell'ordito legislativo primario norme di deroga rispetto al comune regime processuale, giacché "alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione" (sentenza n. 24 del 2004). La deviazione dalle ordinarie regole processuali è tollerata, quanto alla posizione del titolare di un organo costituzionale, "solo per lo stretto necessario" (sentenza n. 262 del 2009), e, al di fuori di simile limite funzionale, scade in prerogativa illegittima, se priva di espressa copertura costituzionale (sentenza n. 23 del 2011). "Le generali regole del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali", si profilano perciò indefettibili, non appena sia stato valicato il confine della immunità (sentenza n. 225 del 2001; in seguito, sentenze n. 451 del 2005, n. 284 del 2004 e n. 263 del 2003)». La Corte ha così coerentemente sostenuto che «l'unica lettura» della garanzia offerta alla compagine ministeriale compatibile con il quadro costituzionale «consiste nel limitarne l'area al campo dei soli reati commessi nell'esercizio delle funzioni (…). Le immunità riconosciute ai pubblici poteri, infatti, introducendo una deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, non possono che originarsi dalla Costituzione (sentenza n. 262 del 2009) e, una volta riscontrata tale derivazione, sono comunque soggette a stretta interpretazione. Troppo significativo (…) nel processo di formazione dello Stato di diritto, è stato il vincolo progressivo di soggezione dell'azione degli organi dello Stato al principio di legalità e dunque di piena sottoposizione al diritto, perché esso possa venire oggi anche solo in parte affievolito, per effetto di interpretazioni evolutive, che vadano nella direzione dell'ampliamento dell'area delle immunità costituzionali, oltre le previsioni della Costituzione».

3.4. Le garanzie del procedimento amministrativo

In occasione dell'esame del conflitto di attribuzione proposto (sentenza n. **207**) dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per ottenere la dichiarazione di non spettanza allo Stato del potere di disciplinare, con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, come regolato dall'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010, ha ritenuto che anche l'attività amministrativa (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare, può assurgere alla qualifica di «prestazione» della quale lo Stato è competente a fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati (si

vedano le sentenze n. 322 del 2009, n. 399 e n. 398 del 2006). Ebbene, la disciplina oggetto della norma impugnata dalla Provincia ricorrente rientra in quella evoluzione in atto nel sistema amministrativo tesa ad una accentuata semplificazione di talune tipologie procedimentali. La riconducibilità ai livelli essenziali delle prestazioni della disciplina dettata dall'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 139 del 2010, è, pertanto, desumibile dall'oggettiva necessità di dettare regole del procedimento, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongano al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. L'esigenza comune, che caratterizza questo tipo di attività procedurale, è quella di impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure, evitando duplicazione di valutazioni, in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse generale e l'interesse particolare all'esplicazione dell'attività. Del resto, più volte la Corte ha affermato, sottoponendo a scrutinio le disposizioni della legge n. 241 del 1990, che esse definivano livelli essenziali delle prestazioni; tant'è che il legislatore statale, con l'art. 29 della legge n. 241 del 1990, al comma 2-*bis*, ha previsto che afferiscano ai livelli essenziali delle prestazioni le norme di legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di assicurare la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, sia quelle tese all'individuazione di un responsabile ed alla conclusione del procedimento stesso entro il termine prefissato, sia quelle relative alla durata massima dei procedimenti (cfr. sentenze n. 164 del 2012, n. 322 del 2009, n. 282 del 2002).

3.5. La semplificazione amministrativa

Con la sentenza n. **188**, in occasione dell'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011, la Corte ha ritenuto a proposito della normativa che disciplina la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), che il rilevante interesse costituzionale (cui largamente partecipa il sistema regionale e delle autonomie locali: sentenza n. 196 del 2004) al controllo pubblico, a garanzia di un armonico sviluppo del territorio che ne preservi l'integrità, non potrebbe essere completamente posposto alle pur rilevanti finalità di semplificazione e accelerazione valorizzate mediante la SCIA (sentenza n. 151 del 1986) se il legislatore non si fosse nel contempo premunito di assicurare un rimedio che, per i casi di più grave sacrificio del bene pubblico, possa consentire di superare l'affidamento ingenerato dalla SCIA stessa. A tal fine, l'attribuzione all'autorità amministrativa del potere di incidere in autotutela sugli effetti della SCIA, pur dopo l'esaurimento del breve termine concesso per vietare l'attività edilizia, opera quale corollario della linea di tendenza alla semplificazione normativa e allo snellimento delle procedure amministrative. Tale attribuzione, infatti, anche in ossequio al principio costituzionale di buon andamento, formulato dall'art. 97 Cost., viene a compensare, a vantaggio del pur persistente interesse pubblico, il potenziale pregiudizio insito nella contrazione dei modi e dei tempi dell'attività amministrativa. Difatti, sarebbe irragionevole trascurare che, per quanto efficacemente organizzata, non sempre la pubblica amministrazione può disporre di mezzi tali da consentirle di controllare tempestivamente l'intreccio delle numerose e varie iniziative private soggette a controllo. Per queste ragioni, già nel vigore della normativa sulla denuncia di inizio attività, la giurisprudenza comune non ha dubitato dell'applicabilità del generale potere di autotutela spettante all'amministrazione, fino a che ciò non è stato espressamente riconosciuto dal legislatore con l'art. 3 del decreto-legge n. 35 del 2005, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005. Orbene l'art. 49, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, che ha sostituito il testo dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ha confermato tale scelta normativa, riproducendo nel comma 3 la clausola di salvezza del potere di autotutela, senza ulteriori distinzioni. La natura generale della previsione normativa recata dal comma 3, in altri termini, si adatta compiutamente alla materia dell'edilizia, alla quale non vi è ragione per ritenere che non si riferisca. Del resto, si esporrebbe a censura di manifesta irragionevolezza una interpretazione contraria, che venisse a sottrarre gli interessi implicati dal governo del territorio all'applicabilità di un generale istituto del diritto

amministrativo, la cui compatibilità con la SCIA è stata riconosciuta dallo stesso legislatore con il citato comma 3. Né si vede, inoltre, per quale ragione l'affidamento ingenerato nei consociati dalla SCIA dovrebbe in sé fruire di una forma di tutela maggiore di quella derivante dall'espresso provvedimento amministrativo, che è sempre potenzialmente cedevole, ove ricorrano le condizioni indicate dagli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990. Date tali premesse, l'introduzione, da parte dell'art. 49, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, di un ulteriore potere di intervento pubblico, configurato dal comma 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, riflette la scelta del legislatore non già di depotenziare irragionevolmente la potestà amministrativa rispetto alla SCIA, ma quella, opposta, di assicurare una protezione ulteriore a taluni preminenti beni giuridici, per i quali si è reputata insoddisfacente la sola via dell'autotutela decisoria. Sicché ha concluso sul punto la Corte è da escludere che la norma impugnata abbia l'effetto di privare, nella materia edilizia, l'amministrazione del potere di autotutela, che, viceversa, persiste «fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4», cioè congiuntamente all'intervento ammesso in caso di pericolo di danno per gli interessi ivi indicati.

In tema di semplificazione amministrativa, vanno citate le sentenze nn. **164** e **203**, con le quali la Corte si è pronunciata con riferimento: a) all'art. 5, comma 1, lettera *b)*, e del medesimo art. 5, comma 2, lettere *b)* e *c)*, del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, «nella parte in cui tale articolo conferma o dispone l'applicabilità della SCIA alla materia edilizia e nella parte in cui – attraverso il nuovo comma 6-*bis* dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 – introduce un termine breve di trenta giorni per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti della SCIA in materia edilizia», per violazione degli artt. 3, 9, 97, 114, 117 e 118 della Costituzione (sentenza n. 164); b) all'art. 49, comma 4-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, sostituisce il testo dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ora recante la rubrica «Segnalazione certificata di inizio di attività – SCIA». In particolare, il comma 1 del testo novellato (testo risultante anche da alcune modifiche introdotte con provvedimenti successivi, tra i quali il decreto-legge n. 70 del 2011, recante «Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia» convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011) stabilisce ora che «Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria» (sentenza n. 203).

In proposito la Corte, nel dichiarare l'infondatezza delle questioni prospettate, ha ritenuto che scopo dell'istituto era quello di rendere più semplici le procedure amministrative indicate nella norma, alleggerendo il carico degli adempimenti gravanti sul cittadino. In questo quadro s'iscrive anche la SCIA, del pari finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione. La Corte ha proseguito affermando che il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo n. 59 del 2010). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principî fondamentali dell'azione amministrativa. Sul punto la Corte ha poi ritenuto che dette considerazioni in tema di semplificazione vanno applicate anche alla SCIA in materia edilizia, come ormai in modo espresso dispone l'art. 5, comma 1, lettera *b)*, e comma 2, lettere *b)* e *c)*, del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, entro i limiti e con le esclusioni previsti. Infatti,

ribadito che la normativa censurata riguarda soltanto il momento iniziale di un intervento di semplificazione procedimentale, e precisato che la SCIA non si sostituisce al permesso di costruire (i cui ambiti applicativi restano disciplinati in via generale dal d.P.R. n. 380 del 2001), non può porsi in dubbio che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgano anche per l'edilizia. È ben vero che questa, come l'urbanistica, rientra nel «governo del territorio», materia appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Tuttavia, ha concluso la Corte, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principî fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che nel caso di specie, sulla base degli argomenti in precedenza esposti, il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta.

Con riferimento alla questione sollevata dalla Provincia autonoma di Trento (sentenza n. **203**), tra gli altri, dell'art. 49, comma 4-*ter* (se e in quanto riferito alle Province autonome), del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, per violazione: dell'art. 8, numeri 1), 9), 14), e 20), e dell'art. 9, numeri 3), 7), e 10), del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, o comunque per violazione del Titolo V della Parte II della Costituzione in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in particolare degli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, del decreto legislativo n. 266 del 1992 e, infine, del principio di leale collaborazione, la Corte ha ritenuto che il richiamo all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, non è pertinente. Infatti, è vero che, in base al dettato di tale norma, «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tuttavia, ha concluso la Corte, nel caso in esame viene in rilievo un parametro costituzionale, cioè l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., che, come ora si è visto, postula tutele necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale e tale risultato non può essere assicurato dalla Regione, ancorché ad autonomia differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'àmbito territoriale dell'ente (nelle cui competenze legislative, peraltro, non risulta presente una materia riconducibile a quella prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.).

3.6. L'accesso ai pubblici uffici

Con la sentenza n. **30**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge regionale n. 1 del 2011, la quale per un verso, interviene, integrandone sostanzialmente il contenuto, sull'art. 3 della legge regionale n. 3 del 2009: in particolare il comma 1 dell'impugnato art. 7 inserisce quattro nuovi commi, cioè i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies*, nell'art. 3 della legge regionale n. 3 del 2009. Per altro verso, ai commi 2 e 3, prevede benefici di carriera in favore dei dipendenti delle amministrazioni locali in possesso di determinati requisiti. La Corte ha ritenuto che tale illegittimità, è riscontrabile, oltre che per i profili relativi alla violazione di norme interposte statali espressione di principî di coordinamento di finanza pubblica (su v. *infra*), anche a causa della violazione dell'art. 97 della Costituzione, il quale impone che il reclutamento della provvista di personale debba avvenire attraverso il pubblico concorso, là dove invece le disposizioni introdotte tramite il comma 1 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011 prefigurano lo svolgimento non di un concorso aperto a tutti ma esclusivamente di una «specifica selezione concorsuale» riservata ai lavoratori precari in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale stessa. Riguardo al comma 2 del citato art. 7, la Corte ha ritenuto che valgono in buona parte le stesse considerazioni svolte dianzi. Anche la citata norma realizza, in sostanza, un'ipotesi di stabilizzazione di personale precario. Pur essendo, infatti, previsto lo svolgimento di pubblici

concorsi, in favore dei dipendenti regionali precari in possesso dei requisiti previsti dall'art. 36, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2007, cioè in sintesi l'avere lavorato alle dipendenze della amministrazione regionale o degli enti e delle agenzie regionali per trenta mesi nel quinquennio precedente, viene stabilita non soltanto una riserva di posti, computata sia su quelli messi a concorso sia su quelli che si renderanno disponibili a seguito delle cessazioni dal servizio che si verificheranno sino al 31 dicembre 2013, nella misura del 40%, ma è altresì previsto che, onde realizzare gli effetti premiali del servizio precario prestato, previsti nella parte finale del citato art. 36, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2007, il concorso sia espletato «per titoli e colloquio» e che i soggetti beneficiari della riserva di posti siano esentati da eventuali prove preselettive. Sicché, ad avviso della Corte che sia l'ampia riserva di posti, pari in questo caso quasi alla metà dei posti disponibili in atto e che si verrebbero a determinare in un prossimo futuro, in favore di una determinata categoria di concorrenti, sia la valorizzazione in sede concorsuale dei titoli di servizio – della quale, data la sua dichiarata finalità premiale, si gioveranno i concorrenti, dipendenti precari della Amministrazione regionale e pararegionale, già destinatari della riserva dei posti –, sia, infine, la limitazione ai soli «titoli e colloquio» delle prove concorsuali con esenzione dei riservatari dall'espletamento di eventuali prove di preselezione, fanno fondatamente escludere che lo svolgimento dei pubblici concorsi richiamati dalla disposizione censurata sia governato dal principio della par condicio fra i vari concorrenti, in assenza del quale la procedura di selezione dei migliori aspiranti è indubbiamente viziata e, in definitiva, non idonea ad assicurare la soddisfazione delle finalità sia di trasparenza che di efficienza dell'operato della Pubblica Amministrazione cui è ispirato l'art. 97 della Costituzione. Parimenti fondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale del successivo comma 3 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011. Anche in questa fattispecie normativa, infatti, caratterizzata dal transito, di fatto *ope legis*, da una categoria contrattuale a quella superiore di una determinata aliquota di dipendenti regionali aventi certi requisiti, è riscontrabile la palese violazione dell'art. 97 della Costituzione. Né, ha aggiunto la Corte, varrebbe ad escludere la violazione dell'art. 97 della Costituzione il fatto che, con l'art. 20 della legge regionale n. 12 del 2011, il legislatore sardo abbia previsto, con l'introduzione nell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011 del già richiamato comma 3-*bis*, che il personale di cui al predetto comma 3 debba partecipare ad un corso-concorso di formazione professionale da concludersi con una prova il cui mancato superamento comporta il venir meno della qualifica attribuita. Ciò per un duplice ordine di considerazioni: per un verso, infatti, lo svolgimento del corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile ad un concorso pubblico; per altro verso, dalla espressione utilizzata dal legislatore sardo («venir meno della qualifica attribuita») si deduce che il positivo esito del corso-concorso ha una funzione meramente confermativa di una progressione lavorativa già avvenuta e non determinativa della stessa. La Corte ha aggiunto che posto che l'inserimento del citato comma 3-*bis* nella complessiva disciplina oggetto di esame non vale a sanarne i vizi di legittimità costituzionale e che la normativa in esso prevista (cioè lo svolgimento dei corsi-concorso) è funzionale alla progressione di carriera di cui al precedente comma 3, ricorrono le condizioni per dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità conseguenziale di tale disposizione.

Con la sentenza n. **51** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 11, commi 1 della legge della Regione Molise n. 6 del 2011, il quale stabilisce che «L'amministrazione regionale e gli enti da essa dipendenti ricoprono i posti vacanti delle rispettive dotazioni organiche, ricorrendone i presupposti di legge, prioritariamente attraverso la mobilità del personale a tempo indeterminato e LSU delle soppresse Comunità montane, in applicazione dell'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle norme di settore disciplinanti l'utilizzazione dei lavoratori socialmente utili». La Corte, infatti, ha ripetutamente rilevato la necessità del ricorso al concorso pubblico sia nelle ipotesi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio, sia in quelle – come nel caso di specie – «di trasformazione di rapporti non di ruolo non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo», precisando «i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso», e sottolineando, al riguardo, che «non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso

l'amministrazione, né basta la "personale aspettativa degli aspiranti" ad una misura di stabilizzazione». Sicché, la norma impugnata, prevedendo la stabilizzazione di soggetti titolari di meri rapporti precari (e, quindi, una forma di assunzione riservata senza «predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale») e ponendosi in contrasto con i sopraindicati principî fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di impiego pubblico, viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost.

Con la sentenza n. **53**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Piemonte n. 7 del 2011, la quale dispone che la individuazione della professionalità esterna, di ausilio alle funzioni del Presidente del Consiglio Regionale, possa avvenire esclusivamente sulla base di «rapporti fiduciari», in deroga a quanto disposto dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e non prevede, in luogo di tali criteri, alcun meccanismo di selezione alternativo che possa garantire la professionalità del collaboratore esterno. Essa, inoltre, non stabilisce alcun termine di cessazione della collaborazione esterna e non commina la decadenza della stessa neppure alla cessazione del mandato del Presidente del Consiglio regionale, rimettendo la stessa determinazione del contenuto dell'incarico e quella dei rapporti con le altre strutture ausiliarie ad una successiva delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, con notevoli margini di incertezza anche nella definizione dei rapporti con il preesistente Ufficio di gabinetto, di cui all'art. 14 della legge regionale n. 23 del 2008. Secondo la Corte, la forma di collaborazione introdotta dalla disposizione censurata, non risultando ancorata né a precisi limiti temporali né ad obiettive e predeterminate esigenze funzionali dell'organo politico, e dunque a causa di tale indeterminatezza, viola il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e quello di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Con la sentenza n. **62**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost., l'art. 9, comma 1, della medesima legge reg. Puglia n. 11 del 2011, in base al quale «Il personale in servizio presso l'Acquedotto pugliese S.p.A. alla data di costituzione dell'AQP transita nell'organico dell'AQP alla data della costituzione della medesima, conservando tutti i diritti giuridici ed economici acquisiti, senza ulteriori e maggiori oneri. Nell'attuazione di tale progetto sono assicurate le relazioni sindacali». Secondo la Corte, la normativa impugnata dispone un generale ed automatico transito del personale di una persona giuridica di diritto privato, la s.p.a. Acquedotto pugliese, nell'organico di un soggetto pubblico regionale, l'Azienda pubblica regionale denominata AQP, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva. Le modalità di tale transito costituiscono, pertanto, secondo la Corte, una palese deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi − come più volte affermato da questa Corte – le procedure di assunzione del personale delle pubbliche amministrazioni. Il mancato ricorso a tale forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione non trova, nella specie, alcuna peculiare e straordinaria ragione giustificatrice, tanto da risolversi in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata.

Con la sentenza n. **90** la Corte ha dichiarato illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5-*ter*, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 3 del 2000, aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 4 del 2011, il quale, dopo aver stabilito che: «Al fine di fronteggiare vacanze in specifici profili professionali, senza ricorrere a nuove assunzioni di personale, non più del 50 per cento dei posti coperti attraverso procedure selettive pubbliche nel triennio precedente potrà essere assegnato mediante concorsi interni, ai quali è ammesso il personale in possesso dei requisiti previsti dal regolamento riguardante le modalità di accesso e dal contratto collettivo», prevede che: «Il rispetto della predetta percentuale può essere assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali». Secondo la Corte l'attivazione solo delle procedure riservate agli interni (le quali possono giungere fino al limite del cinquanta per cento dei posti «coperti attraverso prove selettive pubbliche nel triennio precedente»), congiuntamente alla mancata effettuazione dei concorsi per i candidati esterni, determina la violazione della norma interposta, rappresentata dal comma 1-*bis* dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 che prevede «la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al

50 per cento di quelli messi a concorso». Né può pensarsi ad un sistema che utilizzi, nel conteggio della percentuale numerica valevole per le procedure selettive interne, i posti messi a concorso pubblico nel passato, dato che la percentuale massima del cinquanta per cento dei posti messi a concorso riservabile al personale interno, di cui alla citata norma interposta, deve intendersi, per non confliggere con il dettato degli artt. 3 e 97 Cost., riferibile a concorsi che la prevedano nel momento genetico, non essendo possibile che per il suo calcolo si prendano in considerazione, retroattivamente, concorsi già svolti. Qualora, poi, unitamente alle procedure riservate agli interni fossero banditi concorsi aperti a candidati esterni, sarebbe smentito il presupposto di partenza, secondo cui le limitazioni di bilancio non renderebbero possibile l'assunzione di nuovo personale e, comunque, si attiverebbe una procedura non disciplinata dalla normativa in questione. Secondo la Corte, è, infine, lesivo del buon andamento dell'amministrazione il criterio della «compensazione» globale tra tutto il personale della quota del cinquanta per cento dei posti riservata al personale interno, dato che questo tipo di calcolo indifferenziato potrebbe determinare una riserva dei posti per i profili professionali più rilevanti a favore del personale interno e un'indizione di concorsi indirizzati a candidati esterni solo per le qualifiche e mansioni inferiori.

La sentenza n. **99** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 21 della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2011. La norma consente l'attuazione di programmi volti alla creazione di posti di lavoro a favore dei cosiddetti lavoratori socialmente utili, anche con il coinvolgimento di società *in house*, e permette agli enti che li impiegano di continuare ad utilizzarli, accollando l'onere finanziario derivante dalla loro stabilizzazione all'amministrazione regionale. In sostanza, la disciplina regionale costruisce un progetto attraverso il quale inquadrare stabilmente i lavoratori socialmente utili all'interno delle amministrazioni regionali e locali, senza neppure predeterminare una quota massima di posti a loro destinati, laddove la legislazione statale ha previsto che nelle procedure concorsuali possa essere riservata ai cosiddetti lavoratori socialmente utili una quota non superiore al 30 per cento dei posti disponibili. In definitiva, la circostanza che si tratti di una disposizione volta a favorire i cosiddetti lavoratori socialmente utili non esime il legislatore regionale dal rispetto delle norme costituzionali, le quali prescrivono la regola del concorso pubblico ed aperto – sia al fine di garantire il perseguimento del buon andamento nell'azione amministrativa sin dalla selezione, sia allo scopo di garantire a chiunque la possibilità di partecipare all'esercizio delle funzioni pubbliche (*ex multis* sentenza n. 293 del 2009) – derogabile, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo in presenza di puntuali requisiti, quali la peculiarità delle funzioni che il personale deve svolgere o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (da ultimo, sentenze n. 56 del 2012 e n. 68 del 2011).

La sentenza n. **161** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, e dell'art. 15, comma 3, che sanciscono il divieto di ampliamento delle dotazioni organiche e di assunzione di personale a tempo indeterminato per posti vacanti in organico, in quanto, alla stregua di tale contenuto normativo, non è configurabile una violazione dell'art. 97, terzo comma, Cost., unico parametro invocato con riguardo a dette norme.

Con la sentenza n. **177** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, co. 13, l. Regione Abruzzo n. 7 del 2002, per violazione degli artt. 51 e 97 Cost., in quanto prevede 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, prescindendo del tutto dall'esigenza di consentire la partecipazione al concorso a chiunque vi abbia interesse, mentre 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, principio al quale può derogarsi solo in virtù di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

Con la sentenza n. **211** la Corte ha dichiarato non fondata, in relazione all'art. 97 Cost., la questione relativa all'art. 13 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011, in quanto basata su una erronea interpretazione della predetta norma regionale. Infatti, ha argomentato la Corte, diversamente da quanto asserito dal Presidente del Consiglio dei ministri, deve ritenersi che la legge regionale prescriva il ricorso obbligatorio alle procedure di mobilità disciplinate dall'art. 30, comma

1, del d.lgs. n. 165 del 2001, prima che si possa procedere all'utilizzazione delle graduatorie degli altri concorsi, precedentemente espletati, o, in mancanza, indirne di nuovi. Sicché, secondo la Corte, la volontà del legislatore regionale di far salvo il rispetto di tale obbligo è desumibile non solo dall'assenza, nella norma regionale, di una qualsiasi espressione che autorizzi una deroga al principio del pubblico concorso, ma anche, e soprattutto, dall'esplicita clausola di salvaguardia contenuta in essa, laddove si prescrive che il ricorso agli altri meccanismi di reclutamento ivi esplicitamente previsti debba avvenire «nel rispetto delle limitazioni e delle procedure previste dalla normativa vigente». Questa espressione, sia per il significato lessicale, sia per la collocazione sistematica, è riferita, con evidenza, alle procedure di mobilità previste dalla citata disposizione di legge statale che, dunque, devono ritenersi, anche nella vigente formulazione della norma, tuttora obbligatorie.

Con la stessa sentenza n. **211**, la Corte, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011, riferita all'art. 97 Cost., ne ha ritenuto la non fondatezza, in quanto questione basata su una erronea interpretazione della predetta norma regionale. Difatti, secondo la Corte, la volontà del legislatore regionale è quella di far salvo il rispetto dell'obbligo del rispetto del pubblico concorso; e ciò è desumibile non solo dall'assenza, nella norma regionale, di una qualsiasi espressione che autorizzi una deroga al principio, ma anche, e soprattutto, dall'esplicita clausola di salvaguardia contenuta in essa, laddove si prescrive che il ricorso agli altri meccanismi di reclutamento ivi esplicitamente previsti debba avvenire «nel rispetto delle limitazioni e delle procedure previste dalla normativa vigente». Questa espressione, sia per il significato lessicale, sia per la collocazione sistematica, è riferita, con evidenza, alle procedure di mobilità previste dalla citata disposizione di legge statale che, dunque, devono ritenersi, anche nella vigente formulazione della norma, tuttora obbligatorie. Con riferimento al medesimo parametro, art. 97 della Costituzione, la Corte ha invece ritenuto fondata la questione riferita all'art. 39 della medesima legge regionale censurata. La norma regionale dispone, sulla base di un'altra legge regionale che l'avrebbe già autorizzata (la legge della Regione Basilicata n. 60 del 2000), la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili che erano stati esclusi da tale beneficio in forza di una precedente delibera della Giunta regionale. Tale stabilizzazione per taluni lavoratori, realizza, secondo la Corte, una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale ed esclude o riduce irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno, così violando il principio del pubblico concorso e quello di buona amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

Con la sentenza n. **212** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., che ha introdotto nella legge della Regione Sardegna n. 26 del 1985, l'art. 22-*bis* , rispetto alla previsione di cui alla lettera *a)* del comma 3 della stessa disposizione, che prevede l'attribuzione della qualifica di dirigente del Corpo forestale regionale a favore di chi, già appartenente al predetto Corpo, rivesta tale qualifica secondo l'ordinamento generale del personale regionale, non essendo riscontrabile alcun accesso senza concorso ad una superiore qualifica, ma essendosi il legislatore regionale limitato, nel momento in cui ha istituito la dirigenza del Corpo forestale, a prevedere, non irragionevolmente, che in tale categoria confluiscano quanti, nella vigenza del precedente assetto, già possedessero la doppia qualifica di appartenente al Corpo e di dirigente. Illegittimo è stato invece ritenuto (sentenza n. 212) l'art. 22-*bis* , comma 3, lettera *b)*, della legge della legge della Regione Sardegna n. 26 del 1985, così come introdotto dall'art. 5, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, in violazione dell'art. 97 Cost., poiché dispone l'accesso senza concorso alla qualifica di dirigente del Corpo forestale a favore di chi, pur non rivestendo tale qualifica, sia in possesso dei requisiti per l'accesso alla dirigenza e sia titolare di un incarico dirigenziale da più di quattro anni in virtù di quanto disposto dall'art. 73, comma 4-*ter* , della legge della Regione Sardegna n. 31 del 1998 (sulla necessità del pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici, anche nei casi di passaggio ad una superiore qualifica, v. sent. n. 30 del 2012, n. 108 e n. 7 del 2011). Con la stessa sentenza n. 212 è stato dichiarato illegittimo anche l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011 (che prevede un concorso riservato al personale precario) poi ribadito quanto già affermato

nella sentenza n. 30 del 2012 per le medesime ragioni poste a base della sentenza n. 30 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della misura di stabilizzazione dei lavoratori precari di cui all'art. 7, comma 2, della legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, di cui la nuova disposizione detta la disciplina di attuazione.

La sentenza n. **212**, infine, ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede la stabilizzazione del personale non dirigenziale addetto al servizio sanitario di urgenza ed emergenza che abbia lavorato per almeno trenta mesi negli ultimi cinque anni; la stabilizzazione avviene su semplice domanda degli interessati per coloro il cui rapporto di lavoro sia stato instaurato «almeno in parte» sulla base di «procedure selettive di natura concorsuale», ovvero a seguito di procedure selettive di natura concorsuale per il restante personale. Difatti la Corte ha ricordato la propria giurisprudenza concernente l'affermata illegittimità, per violazione di detto precetto costituzionale, di norme che disponevano stabilizzazioni del personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico (sentenze n. 51 del 2012, n. 7 del 2011, n. 235 del 2010). Ciò, ha ritenuto la Corte, è quanto si verifica anche nella presente fattispecie, poiché, come già segnalato, l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 prevede una stabilizzazione o su semplice domanda degli interessati ovvero previo espletamento di «prove selettive concorsuali» delle quali non è prevista tuttavia la pubblicità. Né si può sostenere, ha aggiunto la Corte, che il piano pluriennale di superamento del precariato di cui alla norma impugnata si applichi solamente a coloro che abbiano già superato prove selettive di natura concorsuale o che si sottopongano a prove selettive concorsuali. Infatti, da un lato, l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 prevede la stabilizzazione a domanda, non già a favore di chi abbia lavorato a tempo determinato a seguito di vittoria in un concorso pubblico, ma – molto genericamente – per coloro il cui rapporto di lavoro sia stato instaurato «almeno in parte» sulla base di «procedure selettive di natura concorsuale»; dall'altro, la norma censurata non richiede la pubblicità delle prove concorsuali cui si dovrebbe sottoporre il personale precario.

Con la sentenza n. **217**, la Corte, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 26, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008, la quale stabilisce che «il personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato di cui all'art. 10 commi 6, 7, 8 e 9 della legge regionale n. 12 del 2009 sia inquadrato nel ruolo unico dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato». Infatti la norma impugnata viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso posto dall'art. 97 Cost., giacché essa ha comunque operato in una logica di riserva assoluta di posti, provvedendo a recepire – come affermato dalla stessa Regione – gli esiti di procedure selettive, prive dei connotati e delle garanzie del concorso pubblico, preordinate alla successiva assunzione *nominatim* di dirigenti, dovendosi quindi escludere che la eccezionalità dell'assunzione, dalla stessa norma espressamente prevista, sia conforme al buon andamento della pubblica amministrazione, cui è presidio anche il principio innanzi richiamato.

Di rilievo è anche la sentenza n. **231**, nella quale la Corte scrutinando l'art. 1, comma 1, nonché i «commi successivi al comma 1, in quanto ad esso collegati e dipendenti», della legge della Regione Calabria n. 30 del 2011, in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche, ha avuto occasione di ribadire l'affermazione della natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, che risponde all'esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» (anche sentenza n. 352 del 1992) sull'intero territorio nazionale costituendo 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. Ciò premesso, la Corte ha peraltro rilevato come lo stesso legislatore statale abbia ritenuto che il principio del concorso (da svolgersi, nella sua forma propria, per titoli ed esami) sia suscettibile di deroga, allorquando si sia in presenza di situazioni eccezionali giustificate da motivi o finalità di interesse pubblico: in tal senso, si possono ricordare le disposizioni di sanatoria di pregresse gestioni di fatto di sedi farmaceutiche di cui all'art. 1 della legge n. 48 del 1990, ed all'art. 14 della legge n. 362 del 1991, nonché la normativa, sopravvenuta

alla proposizione del presente giudizio in via principale, contenuta nell'art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012, che prevede che le regioni e le province autonome bandiscano un concorso straordinario «per soli titoli» per la prima copertura delle nuove sedi farmaceutiche (istituite in virtù della legge medesima) oltre che di quelle vacanti, non oggetto di procedure concorsuali già espletate o in via di svolgimento. Quanto poi alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., la Corte ha ritenuto che l'evocato parametro appare eccentrico rispetto al fenomeno della assegnazione di farmacie (che, comunque lo si voglia qualificare, non costituisce conferimento di impiego nella pubblica amministrazione, giacché le farmacie, nonostante il carattere pubblicistico della loro disciplina, determinato da esigenze inerenti alla tutela sanitaria, restano imprese private sia pure sottoposte a rigorosi controlli: sentenza n. 68 del 1961). Ma ciò che la Corte non ha ritenuto condivisibile è l'assunto (che appare evidentemente sotteso, nella prospettazione, alla evocazione del citato parametro) di una non spiegata coincidenza quanto a presupposti e ad ambiti di applicazione, del principio fondamentale di cui all'art. 48, comma 29, del d.l. n. 269 del 2003, dettato con riferimento alla materia in esame dal legislatore ordinario statale, con quello imposto (anch'esso peraltro «salvo i casi stabiliti dalla legge», e non in termini di inderogabile necessità) dalla norma costituzionale per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni. La stessa giurisprudenza della Corte non esclude la facoltà di introdurre deroghe al pubblico concorso (anche al fine di consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione), seppure con il limite che detta facoltà può essere considerata legittimamente utilizzata solo quando le deroghe siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e quando ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (da ultimo, sentenze n. 299 del 2011 e n. 30 del 2012). Sulla base di tale premessa la Corte ha ritenuto che nella specie debba escludersi che si possa configurare una deroga permanente al principio concorsuale (come tale sanzionata nella sentenza n. 448 del 2006) poiché la norma regionale impugnata si caratterizza (per stessa denominazione dell'atto legislativo, recante «Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche») per la eccezionalità e la precisa delimitazione temporale dell'intervento di sanatoria ed individuazione del numero dei soggetti che ne possono beneficiare, in rapporto alla espressa esistenza nel territorio regionale di esigenze di regolarizzazione e/o stabilizzazione di gestioni precarie o provvisorie di sedi farmaceutiche protrattesi nel tempo, evidentemente a scapito di una corretta tenuta del servizio farmaceutico finalizzata alla tutela del diritto fondamentale dei cittadini alla salute. D'altra parte, ha concluso la Corte, non può non assumere particolare significato che il beneficio medesimo non è riconosciuto dal legislatore calabrese indiscriminatamente a tutti i gestori provvisori di sedi farmaceutiche, ma solo a quelli che (per un congruo lasso di tempo) hanno gestito in via provvisoria la sede farmaceutica, loro attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia (art. 1, comma 1); e che le sedi farmaceutiche in questione sono quelle «attribuite in gestione provvisoria a seguito dello scorrimento di graduatoria del concorso regionale bandito nell'anno 1997» (art. 1, comma 3). Sicché, anche sotto tale profilo, la normativa censurata appare compatibile con il generale principio di concorsualità, come espressione del più generale principio di imparzialità della pubblica amministrazione, poiché i soggetti assegnatari vengono scelti non già in maniera arbitraria, trattandosi comunque di farmacisti risultati idonei all'esito di precedente prova concorsuale regolarmente sostenuta, e tuttavia non collocati utilmente in graduatoria per l'assegnazione di sedi vacanti e successivamente beneficiati di assegnazione a titolo provvisorio.

Con la sentenza n. **245** la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto nell'adibire i dipendenti della Regione interessati dagli effetti della sentenza della Corte n. 354 del 2010 alle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla data di pubblicazione di tale pronuncia (oltre a violare l'art. 136 Cost., in quanto «sostanzialmente ottiene il risultato di annullare gli effetti» del giudicato costituzionale) è in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., «dal momento che, in concreto, continua ad essere adibita alle mansioni superiori, ottenute senza pubblico concorso, la quasi totalità dei funzionari regionali». In effetti, ha osservato la Corte, l'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011 consente ai dipendenti regionali di esercitare le mansioni proprie delle qualifiche cui hanno avuto accesso a séguito di procedure interamente riservate a personale

interno, in forza di disposizioni che sono in contrasto con l'art. 97 Cost., come già accertato dalla Corte con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002. In proposito la Corte ha anche rilevato con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare a ben due giudicati costituzionali. Come sottolineato da lungo tempo dalla giurisprudenza di questa Corte, sull'art. 136 Cost. «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali» (sentenza n. 73 del 1963). Questo comporta per il legislatore, statale e regionale, l'obbligo «di "accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima", anziché "prolungarne la vita"» (sentenza n. 223 del 1983).

3.7. Il sistema scolastico

Con la sentenza n. **279** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, commi 2 e 4, lettera *e)*, del d.l. n. 112 del 2008, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma, Cost. La normativa censurata prevede la revisione delle dotazioni organiche del personale ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) della scuola, con riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008. Sulla censura riferita alla violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione, la Corte ha ricordato di avere specificamente qualificato – con la sentenza n. 200 del 2009 – le disposizioni di cui al comma 4, lettere da *a)* ad *f)*, dell'art. 64, come "norme generali sull'istruzione", affermando che "è indispensabile precisare che la disposizione in questione, correttamente interpretata, deve essere intesa nel senso che oggetto di revisione sono le "caratteristiche basilari" dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico", "in coerenza con la natura di norma generale che deve essere riconosciuta alla disposizione stessa e proprio perché essa è diretta, nel suo insieme, ad assicurare unitarietà ed uniformità nell'intero territorio nazionale all'ordinamento scolastico". Sicché le disposizioni previste dal predetto comma 4, lettere da *a)* ad *f)*, e quindi anche dal comma 4, lettera e), impugnato, possono «essere senz'altro qualificate come "norme generali sull'istruzione", dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale». La Corte ricorda anche la sentenza n. 37 del 2005, che ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 117 Cost., la questione concernente una disposizione statale analoga a quella qui censurata, che disponeva la riduzione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, compresi nel personale ATA, in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003. In quell'occasione, la Corte ha affermato che «attualmente (…) tutto il personale ATA è alle dipendenze dello Stato (…). E' evidente, pertanto, che la disposizione censurata detta una norma di contenimento della spesa pubblica attraverso la contrazione graduale degli organici di personale che è alle dipendenze dello Stato, sicché un tale intervento deve essere ascritto alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost.». Anche nel caso in esame, dunque, la Corte conferma che la previsione censurata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato, dal momento che essa attiene alle modalità della revisione delle dotazioni organiche del suddetto personale ATA, il quale permane alle dipendenze dello Stato secondo quanto previsto dagli artt. 542 e seguenti del d.lgs. n. 297 del 1994 e dall'art. 8 della legge n. 124 del 1999.

La sentenza n. **147**, nell'àmbito della materia concorrente dell'istruzione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, che ha disposto l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, e la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, nonché la soglia numerica di 1000 alunni (o di 500 in relazione a specificità geografiche) che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia. La norma, che regola la rete scolastica e il dimensionamento

degli istituti, è riconducibile alla competenza concorrente in materia di istruzione, già di spettanza regionale nel quadro costituzionale antecedente la riforma del Titolo V, e costituisce un indebito intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera affidata alla competenza regionale.

3.8. Il ritardo dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni

La sentenza **311**, sul ritorno al sistema della tesoreria unica, ha dichiarato non fondate le questioni prospettate in relazione all'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, del d.l. n. 1 del 2012, con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la normativa impugnata è finalizzata anche a contrastare, in modo non irragionevole, il ritardo nei pagamenti da parte degli enti pubblici, ad accelerare la spesa e a favorire il buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò trova conferma nella stretta correlazione esistente tra tutte le misure dettate dall'art. 35, sottolineata dall'uso, nella rubrica dell'articolo, della congiunzione «nonché» per collegare le disposizioni in materia di tempestività dei pagamenti ed estinzione dei debiti con quelle in materia di tesoreria unica: interventi tutti riguardanti la gestione della liquidità. L'obiettivo di perseguire la tempestività dei pagamenti, del resto, richiede una gestione di tesoreria che non incentivi l'accumulo di giacenze, sicché l'eventuale interesse di Regioni e di enti locali a mantenere ingenti somme presso le loro tesorerie risulterebbe contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

3.9 Il pareggio di bilancio

Non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente. Con la sentenza n. **70,** la Corte, sulla base di tale principio, perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge della Regione Campania. Precisa la Corte che nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principî del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti. L'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale – per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio. Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa. Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto. Il suo ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione – la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente; tuttavia, nel caso in esame, la legge regionale di approvazione è intervenuta ad anno inoltrato – è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudenziale correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi

successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione. In buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudenziale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico.

Analogamente la sentenza n. **192**, secondo cui «la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria delle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi» (sentenza n. 115 del 2012).

La forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento della Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966). Così sentenza n. **70.**

Il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81 Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale. Tuttavia – come osserva la Corte, con le decisioni nn. **142** e **241** - il suddetto impegno di ridurre il pareggio di bilancio «ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti».

4. La Corte dei conti

4.1. Il giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni a statuto speciale

Con la sentenza n. **72** è stata dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige, nei confronti dello Stato, e per esso della Corte dei conti, in relazione alla decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011 della Corte dei conti, sezioni riunite, resa nel giudizio sul rendiconto generale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010. In primo luogo è stato ritenuto che la Corte dei conti, con la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, non ha illegittimamente rivendicato il potere di esercitare il controllo di legittimità preventiva sugli atti della Regione, in quanto con il ricorso relativo alla decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, la Regione censura in realtà i precedenti atti con cui la Corte dei conti ha rivendicato il potere di esercitare il controllo preventivo di legittimità e tenta così «in modo surrettizio, di contestare giudizialmente l'atto […] per il quale è già inutilmente spirato il termine» entro cui il ricorso doveva essere presentato (sentenza n. 369 del 2010). Di qui l'inammissibilità del ricorso perché proposto oltre il termine decadenziale di sessanta giorni di cui all'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e il conflitto con esso sollevato difetta «degli essenziali requisiti dell'originarietà e dell'attualità» in quanto si riferisce a un atto – la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011 – che conferma e attua il contenuto di precedenti atti, non impugnati, con i quali era stata già rivendicata la competenza contestata (sentenza n. 206 del 1975). Inoltre, secondo la Corte la pronuncia avente per oggetto il rendiconto delle Regioni a statuto speciale «non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato» (sentenza n. 121 del 1966). La funzione di tale decisione consiste, secondo quanto disposto dall'art. 39 del regio decreto n. 1214 del 1934, nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte stessa; nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno e alle scritture. Alla decisione della Corte dei conti, fa séguito l'approvazione del rendiconto annuale da parte dell'organo legislativo, che non può «significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti» e

costituisce esercizio di «autonoma funzione politica» (sentenza n. 121 del 1966). Ne discende, con riguardo al rendiconto che le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti. Né può dirsi che l'esercizio dell'attività di un organo di rilevanza costituzionale dotato di indipendenza possa essere suscettibile di invadere la sfera di attività della Regione, se – come nel caso – si accompagna a «osservazioni intorno al modo con cui l'amministrazione interessata si è conformata alle leggi e suggerisce le variazioni o le riforme che ritenga opportuno» (art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 305 del 1988). Donde l'inidoneità «a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e l'inesistenza dell'interesse a ricorrere» (sentenza n. 137 del 1988). La Corte ha dunque concluso che non si può ritenere che la parziale parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti rappresenti un atto concretamente lesivo per la Regione e, di conseguenza, il ricorso è inammissibile anche sotto questo secondo profilo.

4.2. Il controllo regionale

Con la sentenza n. **198** la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento artt. 117, 100, 103 e 121 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *e)* del d.l. n. 138 del 2011, che prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti, quale «organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente», e stabilisce che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, perché, introducendo per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già previsto, per le amministrazioni locali, dalla legge n. 266 del 2005, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» (art. 1, comma 166), in base alla quale gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, e che le sezioni regionali accertano, anche sulla base di dette relazioni, il conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale, consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento, il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il «riesame» diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile, garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo comma, Cost.), assolve, mediante il collegamento fra controllo interno e controllo esterno, anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, e non implica, infine, alcuna delegazione di potere regolamentare, né nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori, né nella parte in cui assegna alla Corte dei conti il potere di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri di tale organo, giustificabile con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica.

5. L'ordinamento giurisdizionale

5.1. L'indipendenza della Magistratura

Con l'ordinanza n. **174**, la Corte ha dichiarato – in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 25, primo comma, 35, primo comma, 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma, Cost. – la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 374 del 1991, nella parte in cui non prevede che il giudice competente per materia a dirimere ogni controversia sulle spettanze economiche del giudice di pace ivi previste sia il tribunale in funzione di giudice del lavoro. In particolare, con riferimento alla questione riferita

all’art. 111 Cost., la Corte ha osservato che l’ordinanza di rimessione, per affermare la tesi della necessaria competenza del giudice del lavoro, si limita a sostenere che essa «trae giustificazione esclusivamente dal disposto inviolabile dell’art. 111, comma 2, della Costituzione, al fine di garantire la terzietà del giudice nelle controversie che attengono ad interessi patrimoniali del magistrato di carriera direttamente connessi all’esercizio della giurisdizione (potenziale interesse di qualsiasi magistrato ordinario alla risoluzione favorevole di una controversia sullo status giuridico di un collega)», non rilevando che, da un lato, le ragioni della conferma del precedente regime pubblicistico per i magistrati si rinvengono notoriamente nella peculiarità delle funzioni pubbliche da loro svolte, e, dall’altro, che la giurisprudenza della Corte ha escluso che le norme relative al trattamento economico dei medesimi assumano rilevanza alcuna in ordine alla decisione delle controversie soggette alla cognizione di questi, e che tali norme incidano sulla indipendenza degli organi giudiziari dagli altri poteri; peraltro la giurisprudenza della Corte ha costantemente riconosciuto la discrezionalità e l’insindacabilità delle scelte del legislatore (*ex multis*, ordinanze n. 164, n. 8 e, n. 50 del 2010, n. 240 e n. 109 del 2006), che non siano caratterizzate da una manifesta irragionevolezza, nella disciplina di istituti processuali. Con riferimento poi agli altri parametri costituzionali, deve rilevarsi la evidente inconferenza del richiamo, nell’ordinanza di rimessione, agli artt. 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma, Cost., in quanto riferito ad una censura che attiene alla mancata previsione di una norma processuale relativa alla competenza per materia del giudice del lavoro, e la genericità delle argomentazioni con le quali il giudice remittente afferma la violazione di una pluralità di altri parametri invocati senza una motivazione specifica sull’illegittimità della norma censurata, limitandosi, in relazione agli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost. a sostenere che «la Costituzione tutela ogni forma di lavoro, a prescindere dalla sua durata (…) e dalla sua esclusività» senza specificare le ragioni per le quali il sistema vigente non offrirebbe tale tutela.

Con la sentenza n. **223** la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010 - la quale stabilisce che, per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981, «non [siano] erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012»; e che «per il triennio 2013-2015 l’acconto spettante per l’anno 2014 [sia] pari alla misura già prevista per l’anno 2010 e il conguaglio per l’anno 2015 [venga] determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014». Infine, il medesimo comma dispone che nei confronti del predetto personale non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo -, sollevate con riferimento alla violazione degli artt. 3, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, nella parte in cui dispone che l’indennità speciale di cui all’art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante al personale indicato in tale legge, negli anni 2011, 2012 e 2013, sia ridotta del 15% per l’anno 2011, del 25% per l’anno 2012 e del 32% per l’anno 2013. La Corte ha in premessa chiarito che il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati ordinari, nonché dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della giustizia militare e degli Avvocati e Procuratori dello Stato è stabilito dagli artt. 11 e 12 della legge n. 97 del 1979, come sostituiti dall’art. 2 della citata legge n. 27 del 1981. Tali norme dispongono che gli stipendi dei magistrati sono adeguati automaticamente ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi delle voci retributive, esclusa l’indennità integrativa speciale, ottenuti dagli altri pubblici dipendenti (appartenenti alle amministrazioni statali, alle aziende autonome dello Stato, università, regioni, provincie e comuni, ospedali ed enti di previdenza). La percentuale viene calcolata dall’Istituto centrale di statistica rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell’ultimo anno del triennio di riferimento al trattamento economico medio dell’ultimo anno del triennio precedente, ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento. La determinazione di tale percentuale è poi disposta entro il 30 aprile del primo anno di ogni triennio con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia e con quello dell’economia e delle finanze. Sulla base di questo provvedimento, gli stipendi al 1° gennaio del secondo e del terzo anno di ogni triennio sono aumentati, a titolo di acconto sull’adeguamento triennale, per ciascun anno e con riferimento sempre allo stipendio in vigore al 1° gennaio del primo anno, per il 30 per cento della variazione percentuale verificatasi fra le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel triennio precedente, con conseguente conguaglio a decorrere

dal 1° gennaio del triennio successivo. Nel merito, la Corte ha ricordato, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, anche e soprattutto in riferimento a misure economico-finanziarie che ne hanno ritardato o comunque disciplinato gli effetti nel tempo, di avere affermato, in generale, che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante «l'apprestamento di garanzie circa lo *status* dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro, oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico» (sentenza n. 1 del 1978). La Corte ha altresì ricordato che secondo una univoca giurisprudenza costituzionale (ordinanze n. 137 e n. 346 del 2008) sussiste un collegamento fra tale disciplina ed i precetti costituzionali summenzionati, nel senso della imprescindibilità dell'esistenza di un meccanismo, sia pure non a contenuto costituzionalmente imposto, che svincoli la progressione stipendiale da una contrattazione e, comunque, in modo da evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro. La specificità di tale disciplina costituisce, peraltro, anche conseguenza del fatto che la magistratura, nell'organizzazione dello Stato costituzionale, esercita una funzione ad essa affidata direttamente dalla Costituzione. Per questa ragione, attraverso un meccanismo di adeguamento automatico del trattamento economico dei magistrati, la legge, sulla base dei principî costituzionali, ha messo al riparo l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da qualsiasi forma di interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomare tale funzione, attraverso una dialettica contrattualistica. In tale assetto costituzionale, pertanto, il rapporto fra lo Stato e la magistratura, come ordine autonomo ed indipendente, eccede i connotati di un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto. Orbene, ha proseguito la Corte, se è vero che il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati può a certe condizioni essere sottoposto per legge a limitazioni, in particolare quando gli interventi che incidono su di esso siano collocati in un quadro di analoghi sacrifici imposti sia al pubblico impiego (attraverso il blocco della contrattazione – sulla base della quale l'ISTAT calcola l'aumento medio da applicare), sia a tutti i cittadini, attraverso correlative misure, anche di carattere fiscale, è anche da considerare che allorquando la gravità della situazione economica e la previsione del suo superamento non prima dell'arco di tempo considerato impongano un intervento sugli adeguamenti stipendiali, anche in un contesto di generale raffreddamento delle dinamiche retributive del pubblico impiego, tale intervento non potrebbe sospendere le garanzie stipendiali oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio. Nel caso di specie, secondo la Corte, i ricordati limiti tracciati dalla giurisprudenza di questa Corte risultano irragionevolmente oltrepassati, eccedendo i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive, in danno di una sola categoria di pubblici dipendenti. In primo luogo, secondo la Corte, la disciplina censurata ha posto nel nulla la determinazione già disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 giugno 2009, che aveva fissato l'incremento con decorrenza dal 1° gennaio 2009, incidendo quindi sul conguaglio del 2012. Pertanto, assume rilievo decisivo la constatazione che, in relazione a questo aspetto, l'intervento per il solo personale della magistratura eccede l'obiettivo di realizzare un "raffreddamento" della dinamica retributiva ed ha, invece, comportato una vera e propria irragionevole riduzione di quanto già riconosciuto sulla base delle norme che disciplinano l'adeguamento. In secondo luogo, oltre ad essere disposto non solo un raffreddamento della dinamica retributiva, bensì una riduzione di quanto già spettante per il 2012, è stato impedito qualsiasi recupero di tale progressione, con l'imposizione di un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; escludendo pertanto il triennio 2011-2013 e con un effetto irreversibile. La fissazione di un "tetto" per l'acconto dell'adeguamento relativo all'anno 2014 e di un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, scollegato peraltro dalle esigenze di bilancio che governano il provvedimento, costituisce, infatti, un ulteriore illegittimo superamento dei limiti temporali dell'intervento emergenziale stabilito dal legislatore per il triennio 2011-2013. Tale disciplina, in quanto suscettibile di determinare effetti permanenti del blocco dell'adeguamento soltanto per le categorie interessate dal medesimo blocco, determina per ciò stesso la violazione dell'art. 3 Cost., nonché dei ricordati principî costituzionali posti a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. La disciplina in esame realizza, infatti, una ingiustificata disparità di trattamento fra la categoria dei magistrati e quella del pubblico impiego contrattualizzato, che, diversamente dal primo, vede limitata la possibilità di contrattazione soltanto per un triennio. Inoltre, l'intervento normativo in questione non solo copre potenzialmente un arco

di tempo superiore alle individuate esigenze di bilancio, ma soltanto apparentemente è limitato nel tempo, se si considerano le analoghe misure pregresse che hanno interessato i meccanismi di adeguamento, in particolare, con riferimento all'art. 1, comma 576, della legge n. 296 del 2006, che riduceva la corresponsione dell'adeguamento maturato. In tale contesto, il fatto che i magistrati, in quanto esclusi dalla possibilità di interloquire in sede contrattuale, si giovino degli aumenti contrattuali soltanto con un triennio di ritardo, salva la previsione di acconti, non può consentire di arrecare esclusivamente ad essi un ulteriore pregiudizio, consistente non soltanto nella mancata progressione relativa al triennio precedente, ma anche conseguente all'impossibilità di giovarsi di quella che la contrattazione nel pubblico impiego potrebbe raggiungere oltre il triennio di blocco. In questo senso, l'intervento normativo censurato, oltre a superare i limiti costituzionali indicati dalla giurisprudenza di questa Corte, che collocava in àmbito estremo una misura incidente su un solo anno, travalica l'effetto finanziario voluto, trasformando un meccanismo di guarentigia in motivo di irragionevole discriminazione.

5.2. Status dei magistrati fuori ruolo

Il collocamento fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni non giudiziarie non produce l'effetto di alcuna sospensione delle prestazioni lavorative e professionali del magistrato, ma determina la mera sostituzione dell'ordinaria attività giurisdizionale con funzioni diverse. In tutti i casi in cui il legislatore reputa necessario affidare a magistrati compiti di particolare delicatezza, al servizio di alcuni organi o istituzioni (quali, ad esempio, la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, il Governo, il Consiglio superiore della magistratura), anche al fine di garantire l'imparzialità e la competenza giuridica nello svolgimento di tali mansioni, distogliendoli temporaneamente dalle loro funzioni giurisdizionali, la prestazione lavorativa di questi rappresenta, comunque, una delle molteplici modalità di esplicazione della loro attività professionale (che, peraltro, già contempla, come è noto, diverse attività non giurisdizionali). La Corte ha già avuto modo di chiarire che l'indennità giudiziaria non è specificamente connessa né al rischio professionale, né alla attività decisoria in sé considerata, ma fa parte del trattamento complessivo globalmente spettante al magistrato, essendo collegata al servizio istituzionale da questi svolto (sentenza n. 57 del 1990) e finalizzata alla valorizzazione di tutte le funzioni giudiziarie (sentenza n. 119 del 1991). Essa, dunque, non è corrisposta in relazione alla sola attività giurisdizionale propriamente detta, ma a compenso di tutte le funzioni in cui si articola l'attività giudiziaria. Cosicché, una sua eventuale sospensione per i magistrati fuori ruolo comporterebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra questi e i loro colleghi in ruolo. Così sentenza n. **295**

5.3. L'interpretazione autentica e l'attività ermeneutica del giudice

Di interesse è la sentenza n. **15** con la quale la Corte ha risolto, nel senso della non fondatezza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU. La disposizione censurata, entrata in vigore nelle more del giudizio di appello, si autoqualifica d'interpretazione autentica e stabilisce che il citato art. 1, comma 208, si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'INPS. Con particolare riferimento alla ritenuta violazione dell'art. 102 Cost. per lesione dell'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, la Corte ha ritenuto che l'intervento legislativo deve ritenersi legittimo, in quanto non è configurabile a favore del giudice «una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della *potestas*

medesima».

5.4. Il segreto di Stato opposto all'autorità giudiziaria

La sentenza n. **40** ha deciso un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da un GUP in relazione a due note con cui il Presidente del Consiglio dei ministri aveva confermato il segreto di Stato opposto in sede di interrogatorio da un *ex* direttore del SISMI e da un *ex* collaboratore e poi dipendente del medesimo Servizio, imputati di peculato e di violazione di corrispondenza aggravati e continuati. Il ricorso è stato giudicato infondato, con la conseguente dichiarazione di spettanza al Presidente del Consiglio del potere di emettere le note impugnate dal ricorrente. La Corte ha rammentato che, rispetto ai valori tutelati dal segreto di Stato (l'integrità della Repubblica, la difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, l'indipendenza, la preparazione e la difesa militare dello Stato), «altri valori – pure di rango costituzionale primario – sono "fisiologicamente" destinati a rimanere recessivi. La caratterizzazione come strumento di salvaguardia della *salus rei publicae* rende ragione, in particolare, del fatto che il segreto di Stato si presti a fungere da "sbarramento" all'esercizio della funzione giurisdizionale, e segnatamente di quella volta all'accertamento delle responsabilità individuali per fatti previsti dalla legge come reato. La sicurezza dello Stato costituisce, infatti, un "interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca […] la esistenza stessa dello Stato", del quale la giurisdizione costituisce soltanto "un aspetto" (sentenze n. 106 del 2009, n. 110 del 1998 e n. 86 del 1977). In un equilibrato bilanciamento dei valori coinvolti, il segreto di Stato può valere, peraltro, esclusivamente a "inibire all'autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente utilizzare" – tanto in via diretta che indiretta – "gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto". Non è, di contro, preclusa all'autorità giudiziaria la possibilità di procedere per i fatti oggetto della *notitia criminis* in suo possesso, qualora "disponga o possa acquisire per altra via elementi […] del tutto autonomi e indipendenti dagli atti e documenti coperti da segreto" (sentenze n. 106 del 2009, n. 410 e n. 110 del 1998)». Pertanto, «l'opposizione del segreto di Stato, confermata dal Presidente del Consiglio dei ministri, inibisce all'autorità giudiziaria di acquisire e di utilizzare, anche in via indiretta, le notizie coperte dal segreto, ma non le impedisce di procedere in base a elementi autonomi e indipendenti da esse». L'atto di conferma del segreto deve essere comunque motivato, «anche nei confronti dell'autorità giudiziaria» (sentenza n. 86 del 1977). Tale obbligo di motivazione «non mira a permettere un sindacato sulle modalità di esercizio in concreto del potere di segretazione (precluso […] in sede giurisdizionale), quanto piuttosto a giustificare, in termini congruenti e plausibili – nei rapporti tra poteri – lo "sbarramento" all'esercizio della funzione giurisdizionale conseguente alla conferma del segreto, dando atto delle considerazioni che consentono di ricondurre le notizie segretate agli interessi fondamentali riassumibili nella formula della sicurezza nazionale. Ed è solo quando la motivazione non risponda a tale scopo – denotando, con ciò, un possibile "sviamento" del potere di segretazione dai suoi fini istituzionali – che può ravvisarsi un vizio dell'atto suscettibile di denuncia (…) con lo strumento del conflitto di attribuzione». Inoltre, la portata dell'obbligo motivazionale risente dell'esigenza di «non vanificare lo stesso provvedimento cui accede, come avverrebbe se, con una descrizione particolareggiata, si lasciassero trapelare le informazioni su cui si intende mantenere il riserbo»; in ogni caso, l'adeguatezza della motivazione «va rapportata anche alle caratteristiche della notizia sulla quale viene confermato il segreto, riflettendone il livello di specificità. Altro è che la conferma riguardi circostanze puntualmente circoscritte, altro che – in correlazione al tenore della richiesta – essa investa, invece, notizie più generiche o, addirittura, di tipo "categoriale"».

5.5. La leale collaborazione tra poteri dello Stato

Le sentenze nn. **87** e **88** hanno escluso che dal principio di leale collaborazione tra i poteri dello

Stato discenda un obbligo dell'autorità giudiziaria di informare la Camera competente della pendenza di un procedimento penale a carico del Presidente del Consiglio o di un ministro per reati ritenuti di natura comune, anziché funzionale. Preliminarmente la Corte ha rammentato che «"il principio di leale collaborazione (…) deve sempre permeare di sé il rapporto tra poteri dello Stato" (sentenza n. 26 del 2008) e che ad esso non sfugge neppure l'ordine giudiziario, nell'esercizio della giurisdizione, quando esso ridondi sulle altrui attribuzioni costituzionali (sentenze n. 149 del 2007, n. 110 del 1998 e n. 403 del 1994)». Tuttavia, presupposto necessario perché «la leale collaborazione venga a dettare regole di azione, sufficientemente elastiche da rispondere "alle peculiarità delle singole situazioni" (sentenza n. 50 del 2005) è la convergenza dei poteri verso la definizione, ciascuno secondo la propria sfera di competenza, di una fattispecie di rilievo costituzionale, ove essi, piuttosto che separati, sono invece coordinati dalla Costituzione, affinché la fattispecie si definisca per mezzo dell'apporto pluralistico dei soggetti tra cui è frazionato l'esercizio della sovranità». Il principio *de quo* non ha, invece, «a declinarsi laddove non vi sia confluenza delle attribuzioni e la separazione costituisca l'essenza delle scelte compiute dalla Costituzione, al fine di ripartire ed organizzare le sfere di competenza». Tale fenomeno «si manifesta soprattutto rispetto al potere giudiziario, cui l'attuale sistema costituzionale fissa limiti rigidi alle prospettive di interazione con gli altri poteri. Le regole dell'agire giudiziario, assai più fitte e rigorose di quanto non siano quelle che accompagnano l'azione degli organi costituzionali incaricati di tracciare l'indirizzo politico, sono perciò indisponibili da parte dello stesso ordine giudiziario, e possono venire arricchite di ulteriori contenuti desumibili dalla clausola generale della leale collaborazione, solo con la prudenza necessaria ad evitare una "predisposizione *ex novo* di un complesso di regole che non può che essere posto nella sede competente" di fonte normativa (sentenza n. 309 del 2000)». Pertanto, «con riferimento alle peculiarità dell'ordine giudiziario nel sistema ordinamentale», non è possibile «introdurre in via interpretativa» il suddetto obbligo informativo, «se non quando esso appaia assolutamente necessario a preservare le altrui attribuzioni costituzionali». Con specifico riguardo al contenzioso deciso dalle pronunce in esame, la Corte ha ritenuto che «un'esigenza di coordinamento con la Camera competente sia stata apprezzata esclusivamente, sul piano costituzionale, con riguardo al caso che il reato per cui si procede abbia natura ministeriale, posto che esso sollecita attribuzioni distinte, ma convergenti dell'autorità giudiziaria e delle Camere». Nell'ipotesi di reato comune, viceversa, «il Parlamento, in difetto di una norma espressa, non ha titolo per pretendere che l'azione del potere giudiziario sia aggravata da un ulteriore adempimento, giacché essa si esaurisce interamente nella sfera di attribuzioni proprie di quest'ultimo, e non interferisce con altrui prerogative, fino a che il presupposto circa la ministerialità del reato non sia invece rivendicato in concreto dalla Camera competente. La sola ipotesi, del tutto astratta, che il reato possa essere stato commesso nell'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di ministro, non è sufficiente, in altri termini, in presenza della generale clausola di competenza dell'autorità giudiziaria (…), a far scaturire, anche in via meramente potenziale, un'area comune di interferenza fra attribuzioni parlamentari e dell'ordine giudiziario». Del resto la Costituzione non ha previsto, in generale, che «il potere dello Stato che ritenga di esercitare congruamente le proprie attribuzioni, sia contestualmente tenuto a darne notizia ad ogni altro potere, rispetto al quale quell'esercizio possa produrre la menomazione di un'attribuzione del tutto diversa, per il caso ipotetico di cattivo uso delle prime». Un simile principio «non è mai stato riconosciuto vigente nell'ordinamento, né ha trovato applicazione di sorta nella giurisprudenza costituzionale»: infatti, è normale che «ogni potere dello Stato agisca sul presupposto della conformità della propria condotta al principio di legalità costituzionale, sicché non si vede a che titolo, nel contempo, gli si debba fare obbligo, in forza della Costituzione, di prospettare ad altro potere l'ipotesi, negata in premessa, della incompatibilità costituzionale di tale condotta». Piuttosto, «laddove la Costituzione abbia effettivamente dato luogo ad un'esigenza di coordinamento e di collaborazione fra l'esercizio della funzione giurisdizionale e l'area di competenza di altro organo supremo», la Corte ha giudicato «"possibile e naturale che il legislatore ordinario predisponga in materia apposite norme processuali, proprio al fine di meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione fra i poteri dello Stato coinvolti", pur precisando (…) che si tratta di "una legislazione di rango ordinario dai contenuti costituzionalmente non vincolati" (sentenza n. 149 del 2007)». In definitiva, «le forme di tale coordinamento, ove non

ricavabili direttamente dalla Costituzione, sono rimesse alla non irragionevole discrezionalità del legislatore ordinario, il cui mancato esercizio comporta "la mera applicazione delle generali disposizioni processuali" (sentenza n. 149 del 2007)». Infine, si è chiarito che «nello svolgimento della vita parlamentare e nella disciplina del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo (…) si rinviene la via ufficiale di interessamento alla fattispecie da parte delle Camere, cui i soggetti interessati – e ciò anche al fine di consentire loro l'esercizio del diritto di difesa – ben possono direttamente rivolgersi per informarle degli accadimenti e porle nelle condizioni di sollevare conflitto» di attribuzione per asserito erroneo esercizio delle attribuzioni del potere giudiziario. In tal caso, «per consentire alla Camera competente di maturare un giudizio basato sulle risultanze istruttorie disponibili, l'autorità giudiziaria procedente è tenuta ad osservare una condotta ispirata a leale collaborazione, quando alla stessa si sia rivolto l'organo parlamentare che, venuto a conoscenza dei fatti, non sia stato in grado di escluderne con certezza la ministerialità. Ciò dovrà avvenire, come di consueto, secondo criteri di proporzionato contemperamento delle rispettive competenze, la cui declinazione più puntuale (…) non si attaglia alle capacità adattative, improntate alla valorizzazione delle circostanze peculiari di ogni fattispecie, che sono una delle principali virtù del principio di leale cooperazione».

5.6. L'interferenza della legislazione nella giurisdizione

Con la sentenza n. **277** la Corte è intervenuta su una questione relativa alla ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano di Torino e sugli effetti, in tema di responsabilità civile, connessi alla scissione in due distinte entità, l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e la Fondazione Ordine Mauriziano (FOM). Il legislatore, con l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, aveva inizialmente circoscritto la responsabilità della Fondazione alle obbligazioni sorte anteriormente al 23 novembre 2004. Tale regola era conforme allo scopo che il legislatore statale si era prefisso attraverso la nascita della Fondazione, destinata non a svolgere nuova attività sanitaria, ma essenzialmente a gestire il patrimonio per risanare il dissesto finanziario, garantendo soddisfazione ai creditori nell'àmbito di una procedura concorsuale (sentenza n. 355 del 2006). La prosecuzione dell'attività ospedaliera venne invece conservata in capo all'Ordine, che, senza soluzione di continuità, l'ha esercitata in conformità alla sua natura giuridica originaria, e l'ha poi proseguita, in qualità di azienda ospedaliera, una volta inserito con tale veste nell'ordinamento regionale. Il legislatore, dunque, aveva previsto che fosse l'ASOM a dover rispondere dei debiti conseguenti al proseguimento delle attività ospedaliere, di cui tale ente è rimasto titolare in conformità alla XIV disposizione finale della Costituzione, pur mutando natura giuridica, e che la Fondazione, del tutto estranea a tali attività, fosse attributaria di un patrimonio il più possibile capiente per soddisfare i crediti pregressi. Conseguentemente, la legge escluse che su tali beni potessero gravare anche i debiti contratti successivamente, e fino alla incerta data di costituzione dell'ASOM, giacché ciò avrebbe posto a repentaglio l'equilibrio raggiunto. Questo assetto normativo, di fonte statale, è stato vigente nell'arco temporale antecedente alla costituzione dell'ASOM, sicché su di esso hanno riposto affidamento i creditori, e, parallelamente, si sono basati i giudici nel dirimere controversie aventi ad oggetto le obbligazioni allora sorte. Con l'impugnato art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, e dunque a circa due anni di distanza, il legislatore statale, che è il solo competente a disciplinare la Fondazione e a definirne il grado di responsabilità patrimoniale (sentenza n. 173 del 2006), ha invertito la regola, stabilendo che l'ASOM succede all'Ordine nelle sole obbligazioni, relative all'esecuzione di contratti di durata, sorte successivamente alla sua costituzione, e per di più ha paralizzato nei confronti dell'ASOM provvedimenti giurisdizionali già emessi o divenuti esecutivi. Ciò posto, la Corte ricorda come, in un caso del tutto analogo, essa abbia già affermato che al legislatore è precluso incidere sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi provvedimenti giurisdizionali, sostituendo ad un soggetto *in bonis*, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti (sentenza n. 364 del 2007). Dunque, in conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma

1349, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui vanifica l'attività giurisdizionale compiuta fino alla formazione del titolo esecutivo, in quanto lesivo degli artt. 24, 101 e 113 Cost.

5.7. Funzione nomofilattica della Cassazione

Sul regime introdotto dal d.lgs. n. 40 del 2006, la ordinanza n. **304**, afferma che il censurato d.lgs., in coerenza ai criteri dettati nella delega di cui all'art. 1 della legge n. 80 del 2005, ha come obiettivo espresso largamente condiviso ed auspicato dalla stessa Corte di cassazione, quello di recuperare la dimensione nomofilattica della propria attività, allora «schiacciata da un carico di ricorsi eccessivo», la cui rivitalizzazione richiedeva appunto una riduzione del novero delle sentenze non appellabili, quindi immediatamente ricorribili per cassazione (sentenza n. 98 del 2008). In relazione a ciò, la Corte ha sottolineato che «lo scopo di disciplinare il processo di legittimità in funzione nomofilattica, alla luce del significato assunto da tale espressione, di rafforzamento di detta funzione, costituisce […] una direttiva ermeneutica che deve presiedere all'interpretazione del contenuto della delega e che rende chiara la facoltà del legislatore delegato di ridurre i casi di immediata ricorribilità per cassazione delle sentenze, mediante l'introduzione dell'appello quale "filtro"» (sentenza n. 98 del 2008).

5.8. Funzione nomofilattica della Cassazione e impossibilità di equiparare il mutamento giurisprudenziale delle Sezioni Unite a ius novum

Con la sentenza n. **230** – in relazione all'asserita incostituzionalità dell'art. 630 c.p.p. per non aver previsto quale ipotesi di revisione del giudicato, in aggiunta all'abrogazione di norma penale anche quella di cambio di giurisprudenza da parte della Cassazione in senso favorevole al reo - si è affermato che non può ritenersi manifestamente irrazionale che il legislatore, per un verso, valorizzi, anche in ossequio ad esigenze di ordine costituzionale, la funzione nomofilattica della Corte di cassazione, e delle Sezioni unite in particolare – postulando, con ciò, che la giurisprudenza successiva si uniformi «tendenzialmente» alle decisioni di queste ultime – e, dall'altro, ometta di prevedere la revoca delle condanne definitive pronunciate in relazione a fatti che, alla stregua di una sopravvenuta diversa decisione dell'organo della nomofilachia, non sono previsti dalla legge come reato, col risultato di consentire trattamenti radicalmente differenziati di autori di fatti analoghi. L'orientamento espresso dalla decisione delle Sezioni unite "aspira" indubbiamente ad acquisire stabilità e generale seguito: ma – come lo stesso rimettente riconosce – si tratta di connotati solo «tendenziali», in quanto basati su una efficacia non cogente, ma di tipo essenzialmente "persuasivo". Con la conseguenza che, a differenza della legge abrogativa e della declaratoria di illegittimità costituzionale, la nuova decisione dell'organo della nomofilachia resta potenzialmente suscettibile di essere disattesa in qualunque tempo e da qualunque giudice della Repubblica, sia pure con l'onere di adeguata motivazione; mentre le stesse Sezioni unite possono trovarsi a dover rivedere le loro posizioni, anche su impulso delle sezioni singole, come in più occasioni è in fatto accaduto.

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. Le materie

1.1. L'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative e la crisi economica

Le sentenze nn. **148** e **151**, esaminando una serie di questioni sollevate da diverse Regioni su disposizioni inserite nel d.l. n. 78 del 2010, affrontano preliminarmente l'argomento prospettato dalla difesa dello Stato, secondo cui la necessità di far fronte a difficoltà economiche di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae,* consentirebbe una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. A sostegno di questo assunto la parte resistente invoca i principî fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), nonché i principî del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli «altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54)». La Corte, per contro, afferma che le disposizioni costituzionali evocate non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e che, anzi, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate dalla Corte). In conclusione la Corte ribadisce che la Costituzione esclude che uno stato di necessità (anche nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato) possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.

Con la sent. n. **311** – che affronta la questione prospettata da diverse Regioni avverso la temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984 - la Corte (6.1.1.) sottolinea il rilievo che assumono nella decisione della questione (dichiarata non fondata) sia le circostanze straordinarie della finanza del settore pubblico allargato, sia la temporaneità della misura, ed afferma "… Ne discende che, in una situazione di eccezionale gravità economico-finanziaria, nella quale tutti gli enti del settore pubblico allargato sono chiamati a contenere il fabbisogno finanziario e a contribuire alla riduzione dell'emissione di titoli di Stato, i rimedi predisposti dal legislatore non derogano al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, né limitano le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali (sentenza n. 151 del 2012).

1.2. L'unità nazionale

Nella sentenza n. **231,** che richiama la n. 87 del 2006, si legge: «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 art. 117 della Costituzione».

1.3. L'interesse nazionale limite per la potestà legislativa delle autonomie speciali

Negli statuti speciali (nel caso di specie nello statuto della Regione Trentino-Alto Adige) è ancora presente, a differenza di ciò che è avvenuto per le regioni a statuto ordinario con la modifica dell'art. 117, Cost, il limite alla potestà legislativa rappresentato dal «rispetto […] degli interessi nazionali». Si tratta di un'espressione che può avere molteplici significati, tra i quali va sicuramente ricondotto (in quanto è la disposizione costituzionale stessa che, nell'inciso, riconoscendo un fondamentale diritto della popolazione, evidenzia che il riferimento è anche rivolto allo "Stato comunità") quello che tutti i destinatari delle leggi della Repubblica hanno il diritto di fruire, in condizioni di parità sull'intero territorio nazionale, di una procedura uniforme nell'esame di loro istanze volte ad ottenere un provvedimento amministrativo. Così sentenza n. **207.**

1.4. Qualificazione e individuazione della materia

Per definire la materia oggetto delle disposizioni censurate, assume rilievo non la qualificazione che ne dà il legislatore regionale, bensì la natura dell'oggetto ed il significato sostanziale delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando profili marginali e riflessi (così sentenza n. **54**).

Secondo la sentenza n. **164**, l'autoqualificazione di una norma come inerente ad una determinata materia non ha carattere precettivo e vincolante. Nella giurisprudenza della Corte si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995).

Anche nella sentenza n. **179** la Corte ribadisce che «ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (sentenze n. 207 del 2010, n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995), che si desume dall'oggetto e dalla disciplina delle medesime, dalla *ratio* perseguita, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007). E ancora che "per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse abbia dato il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).

La sentenza n. **203** riassume enunciati della Corte in ordine al titolo competenziale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La Corte precisa, innanzitutto, che si tratta non tanto di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002). Chiarisce, inoltre, che l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è prevista in relazione ai «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»: esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia. In questo quadro, ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli

standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 387 del 2007). Ribadisce che questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005), e che con esso è stato attribuito «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» (sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006).

"Nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)". Così la sentenza n. **207**.

"…la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009)": così sentenza n. **217.**

"…l'identificazione della materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost. in ordine al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (unico profilo rilevante in questa sede), deve essere effettuata avuto riguardo all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi (*ex plurimis*: sentenze n. 300 del 2011, nn. 326 e 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). In particolare, la disciplina normativa in esame deve essere considerata per ciò che essa dispone e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore (sentenze n. 411 del 2006 e n. 50 del 2005)". Così sentenza n. **221**.

E ancora la medesima sentenza n. **221**: "…le materie previste dall'art. 117 Cost. non possono essere confuse con le finalità perseguite dal legislatore (sentenza n. 411 del 2006, citata)….il criterio differenziale si impone ancora di più 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".

L'identificazione della materia in cui è da collocare la disposizione impugnata va effettuata con riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). Nel caso deciso con la sentenza n. **256**, l'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011 attribuisce al dirigente della struttura regionale di protezione civile il potere di disporre particolari regimi di turnazioni diurne e notturne per il personale della medesima struttura, anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, sia pure «previa intesa con le organizzazioni sindacali». Pertanto, essa va ad incidere in via diretta sull'orario di lavoro, e quindi sulla materia dell'ordinamento civile, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche se possono sussistere riflessi sulla materia concorrente della protezione civile e sulla materia residuale dell'organizzazione interna regionale. Né vale addurre che è prevista l'intesa con le organizzazioni sindacali, perché tale previsione non è idonea ad escludere la violazione della menzionata competenza esclusiva statale che non tollera forme obbligatorie di collaborazione con l'ente regionale.

La disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé, ma rientra nell'àmbito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (da ultimo, sentenza n. 206 del 2009). Così la sentenza n. **271**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011, nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie - irrogate per violazione delle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele - da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano solo

quelli di competenza statale.

Le norme statali che disciplinano le procedure autorizzatorie per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono riconducibili alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in coerenza con la giurisprudenza costituzionale ormai cospicua in tema di energie rinnovabili (*ex plurimis*, sentenze n. 224 e n. 99 del 2012, n. 192 del 2011, n. 194, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), fondata sul criterio funzionale, della individuazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina. La Corte, osserva che nella predetta materia (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005), alla Provincia autonoma di Trento (nella specie parte ricorrente) si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la stessa disciplina dettata dagli artt. 117 e 118 Cost. per le Regioni a statuto ordinario; e che non rilevano, invece, le competenze statutarie primarie evocate dalla Provincia e in particolare la tutela del paesaggio – in assunto violate dalla normativa statale – nessuna delle quali risulta strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia. Così la sentenza n. **275**.

Costituisce approdo pacifico nella giurisprudenza della Corte il fatto che l'autoqualificazione di una disposizione non vale, di per sé, a rendere effettiva l'esistenza del titolo di competenza ivi richiamato. Inoltre, è principio consolidato che il titolo di competenza costituito dai livelli essenziali delle prestazioni – che non individua una materia in senso stretto, quanto, invece, una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie (sentenza n. 322 del 2009) – «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi *standard* strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (sentenza n. 232 del 2011). Così la sentenza n. **287.**

Secondo la giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003), l'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della Regione dipende dalla inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della Regione stessa. Come è stato più volte affermato dalla Corte, «in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici "non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono" e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è "configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un àmbito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale" (sentenza n. 401 del 2007). Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (sentenza n. 43 del 2011). Così la sentenza n. **293**.

1.5. L'intreccio delle competenze e il criterio della prevalenza

Con la sentenza n. **52,** la Corte ha affermato che, con riferimento alla fase della procedura di evidenza pubblica che precede la stipulazione del contratto, cui attengono previsioni in materia di aggiudicazione di lavori od opere pubblici che riguardano l'ammissibilità delle offerte, «l'àmbito materiale prevalente è quello della tutela della concorrenza» e che «nello specifico settore degli appalti pubblici vengono in rilievo norme che si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza "per" il mercato» (da ultimo, sentenza n. 43 del 2011).

La sentenza n. **54** dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma regionale (art. 1 della legge della Regione Molise, n. 22 del 2005) che vietava l'installazione sul territorio regionale di depositi di materiali e di rifiuti radioattivi, salvo che non fosse raggiunta un'intesa tra Stato e Regione interessata. La Corte, chiamata a decidere sul riparto delle competenze, afferma: "Non può rilevare in proposito la ragione apparentemente ricavabile dalla formulazione della disposizione regionale,

secondo cui la prevenzione degli elevati rischi connessi alla sismicità ed al dissesto idrogeologico del territorio molisano sarebbe sufficiente a ritagliare una competenza legislativa in materia assimilabile alle categorie della protezione civile, della salute pubblica o del governo del territorio. Occorre, infatti, in proposito precisare che, per definire la materia oggetto delle disposizioni censurate, assume rilievo non la qualificazione che ne dà il legislatore regionale, bensì la natura dell'oggetto ed il significato sostanziale delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando profili marginali e riflessi (sentenza n. 168 del 2009). Tanto premesso, la Corte ha specificamente negato che la Regione disponga di poteri in campo ambientale alla stregua del titolo di competenza rappresentato dalla «protezione civile», in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. (sentenze n. 62 del 2005, e n. 278 del 2010). Nel medesimo contesto ha escluso la competenza concorrente della Regione in materia di «salute pubblica», affermando che i poteri regionali «non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un àmbito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi» (sentenza n. 62 del 2005). In quest'ultima pronuncia è stato infatti affermato, con particolare riferimento a rifiuti pericolosi come quelli radioattivi, che il problema dello smaltimento – e, più in generale, del loro deposito e di quello di materiali nucleari, considerate le analoghe esigenze di cautela che pongono – non può essere risolto, alla luce della rilevanza nazionale degli interessi in gioco, sulla base di un criterio di "autosufficienza" delle singole Regioni (principî conformi si rinvengono nelle sentenze n. 281 del 2000, n. 505 del 2002 e n. 247 del 2006), poiché occorre tener conto quantomeno della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza. Infine, quanto al «governo del territorio», l'incidenza della potenziale installazione dei depositi sul territorio regionale determina effettivamente l'intreccio dell'intervento statale con detta materia di concorrente competenza regionale; ciò comporta, tuttavia, il semplice coinvolgimento, attraverso opportune forme di collaborazione, della Regione interessata (sentenze n. 62 del 2005, n. 247 del 2006, n. 278 del 2010, e n. 33 del 2011)".

Con la sentenza n. **80**, la Corte esamina il cosiddetto codice del turismo, che sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma che interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia «ordinamento civile»: sul punto, sentenza n. 369 del 2008). Al riguardo, la Corte ha precisato che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). L'intreccio tra le varie sfere di competenza, statale e regionale richiede una valutazione di merito che, se effettuata dal legislatore delegato, deve essere preceduta da una precisa delimitazione dell'oggetto della disciplina – che peraltro non può estendersi genericamente ad intere materie – e dalla fissazione di princìpi e criteri direttivi, mirati a indirizzare la normazione particolare affidata al Governo. Si tratta di incidere su equilibri importanti e complessi tra interessi nazionali e locali, rispetto ai quali il Parlamento è chiamato a dare indicazioni di merito idonee, pur se in linea generale e di principio, a prefigurare i contenuti delle norme e le forme di interlocuzione e collaborazione con le Regioni, quando necessarie.

La sentenza n. **147** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 5, del d.l. n.98 del 2011, il quale prevede che le istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, non possono essere rette da dirigenti scolastici assegnati con incarico a tempo indeterminato, ma debbono essere conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni autonome. Osserva la Corte che: "È indubbio che questa previsione incide in modo significativo sulla condizione della rete scolastica, ma va rilevato che la norma in questione non sopprime i posti di dirigente, limitandosi a stabilirne un diverso modo di copertura e, tenendo presente che i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non

regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo *status* giuridico – è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma.

L'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale, in presenza di un concorso di competenze, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta. Così la sentenza n. **164**.

In tema di ammodernamento e razionalizzazione dell'intera rete distributiva dei carburanti, e con riguardo all'obbligo di adeguamento imposto alle Province autonome ed ai Comuni di chiusura degli impianti distributivi dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001, "appare chiaro che la potestà legislativa residuale in materia di commercio, posta a fondamento dell'odierno ricorso, è recessiva, rispetto all'intreccio di sfere di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente". Così sentenza n. **183**.

Nella disciplina del *ticket* sanitario, l'«intreccio» e la «sovrapposizione di materie» non rendono possibile «individuarne una prevalente» (sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze (sentenza n. 200 del 2009). Ne consegue che, potendo lo Stato esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (da ultimo, sentenze n. 149 e n. 144 del 2012), nel caso in esame, caratterizzato da una «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005), va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera *d)*, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede che le misure di compartecipazione siano introdotte «con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». Così sentenza n. **187**.

La sentenza n. **203**, nell'esaminare una questione in tema di SCIA, così affronta e risolve il tema dell'intreccio competenziale. Le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgano anche per la SCIA in materia edilizia. È ben vero che questa, come l'urbanistica, rientra nel «governo del territorio», materia appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principî fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che nel caso di specie il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta.

Un riferimento al criterio della prevalenza - non applicato nella fattispecie – si ritrova nella sentenza n. **234**, che recita testualmente: "Qualora venga riconosciuto che la disposizione impugnata ricade in un àmbito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)".

La sentenza n. **274** – che ha ad oggetto norme della Regione Veneto sulla deroga per i comuni montani al regime di incompatibilità tra gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funeraria – presenta un caso di intreccio di materie (tutela della salute, servizi pubblici locali e tutela della concorrenza) risolto a favore della Regione. La Corte – che dichiara non fondata la questione proposta dal Governo – afferma che le norme regionali in questione sono ascrivibili alla potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute e dei

servizi pubblici locali, e che solo in via marginale ed indiretta interferiscono con il tema della concorrenza. L'attribuzione di competenza in favore della Regione, come la Corte ha già avuto modo di affermare, «deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007).

La sentenza n. **278** ritorna sul principio di prevalenza della disciplina ambientale. La Corte osserva che, data l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principî e le regole elaborati dallo Stato in *subiecta* materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'àmbito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome hanno nelle materie di loro competenza, cosicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007). Quando ciò avviene si determina un'invasione – da parte della legge regionale o provinciale – di ambiti propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 20 del 2012; in senso conforme sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002). In questo contesto di trasversalità e primazia della tutela ambientale e dell'ecosistema, non rileva che le norme statali interposte costituiscano per buona parte attuazione di direttive comunitarie in *subiecta* materia, dal momento che comunque esse – in ragione della loro natura e della loro finalità – prevalgono sulla disciplina di settore della caccia. È invece da sottolineare come, proprio in base al descritto carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e quelle di competenza regionale o provinciale, le Regioni e le Province autonome conservino – negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e relativamente alla materia di propria competenza – poteri di scelta, purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell'ecosistema (sentenza n. 378 del 2007)".

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato che per la individuazione della "materia" agli effetti della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, occorre far riferimento al nucleo centrale della disciplina normativa, al fine di identificarne la concreta *ratio*, dovendosi invece trascurare tutti i profili secondari e di dettaglio (tra le tante, sentenza n. 168 del 2009). In particolare nella questione esaminata con la sentenza n. **284** (in tema di attribuzione all'Agenzia del demanio di compiti vari, per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali) la Corte non dubita che il nucleo della pur complessa disciplina dettata dal d.l. n. 201 del 2011 (e che ne ha costituito in larga misura la "giustificazione" anche sul piano dei relativi presupposti di straordinaria necessità ed urgenza) è rappresentato – come emerge dal relativo preambolo (nel quale, in sintesi, si addita il fine «di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, nonché di adottare misure dirette a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività») – dall'esigenza di introdurre meccanismi multisettoriali (misure in tema di sviluppo ed equità; in tema di rafforzamento del sistema finanziario nazionale ed internazionale; in tema di consolidamento dei conti pubblici, fra le quali quelle relative alle riduzioni di spesa, alla riduzione del debito pubblico, e, in particolare, alle dismissioni immobiliari, qui in discorso, nonché in tema di concorrenza e di sviluppo industriale ed infrastrutturale) evidentemente appartenenti al complesso dei provvedimenti riconducibili alla manovra finanziaria e, perciò, naturalmente attribuibili alla materia "coordinamento della finanza pubblica". Si tratta - sostiene la Corte - di interventi che si saldano strettamente alle misure che, nell'attuale fase, compongono il

piano di stabilizzazione e che, del resto, tendono ad allinearsi alle raccomandazioni a tal proposito fornite, anche di recente, dagli organismi dell'Unione europea. Per contro, la prospettiva evocata dalla Regione ricorrente appare, al contrario, ispirata da una visione essenzialmente "patrimonialistica", e finisce per risultare, perciò, eccentrica rispetto al contesto del provvedimento censurato: il quale, lungi dal proporre una contaminazione delle competenze circa la titolarità dei beni in questione, introduce unicamente meccanismi volti alla ottimizzazione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico, incidendo in primo luogo sul profilo funzionale della sua destinazione ed utilizzazione economica. Il profilo, per così dire, "finanziario" appare, in altri termini, del tutto prevalente rispetto a quello meramente "patrimoniale" dei diritti, o delle competenze, che gli enti territoriali esercitano su quei beni, consentendo di ricondurre l'innesto normativo censurato nel panorama, come già detto, delle misure di coordinamento della finanza pubblica. A tal riguardo la Corte precisa ulteriormente: "Sembra, anzi, potersi rilevare – tanto sul piano del linguaggio normativo quanto su quello contenutistico, desumibile dallo stratificato succedersi delle varie iniziative legislative sulla materia qui in discorso – come la legislazione statale appaia da tempo generalmente orientata a introdurre discipline del patrimonio immobiliare "pubblico" considerato nel suo complesso, indipendentemente, cioè, dalla questione della specifica appartenenza dei singoli beni a questo o a quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti; e ciò nella ovvia prospettiva di tracciare obiettivi di "governo" rispondenti a fini e interessi generali o comuni, destinati a concorrere, ma su un piano prevalentemente finanziario, alla gestione dei beni da parte del singolo ente che ne disponga a titolo meramente "dominicale". L'oggetto – o, se si vuole, la materia – dell'intervento finisce, quindi, per non riguardare i singoli immobili degli enti coinvolti, ma piuttosto l'insieme del patrimonio immobiliare pubblico, individuato come entità a sé stante, e rispetto al quale – quindi – i criteri di gestione ottimale, sul piano economico-finanziario, non possono che essere, per ovvie ragioni, uniformi su tutto il territorio nazionale".

La giurisprudenza costituzionale che si è occupata della legittimità di disposizioni regionali in tema di «tutela della concorrenza» ha costantemente sottolineato – stante il carattere «finalistico» della stessa – la «trasversalità» che caratterizza tale materia, con conseguente possibilità per quest'ultima di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza con la materia «commercio» (sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006). Infatti, la materia «tutela della concorrenza» non ha solo un àmbito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza. Così la sentenza n. **291**.

"Nell'àmbito dell'esercizio della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, l'illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di un'eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata non tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma esclusivamente con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza. Quest'ultima infatti, per sua natura, non può tollerare, anche per aspetti non essenziali, differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia (sentenza n. 443 del 2007). Nel caso deciso con la sentenza n. **299** - concernente l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che esclude limiti e prescrizioni, inclusa la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, allo svolgimento di attività commerciali - la Corte ha ritenuto legittima la scelta legislativa, che pur comprimendo l'attribuzione regionale in materia di commercio, risulta funzionale alla tutela della concorrenza.

1.6. I regolamenti di delegificazione quali fonti inidonee a porre principî vincolanti per le Regioni

La sentenza n. **207** ribadisce quanto già affermato dalla Corte nella sentenza n. 376 del 2002, la quale esaminando – alla luce dell'assetto costituzionale precedente alla revisione del 2001 – la posizione che, nella gerarchia delle fonti di produzione del diritto, venivano ad assumere i regolamenti di delegificazione, affermava che «la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude(va) di per sé che da queste ultime (potessero) trarsi principî vincolanti per le regioni». Afferma, oggi, la Corte che è evidente che in nulla queste conclusioni sono mutate dopo la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e che, quindi, deve escludersi che il regolamento di delegificazione sia un veicolo normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che si impongono alla potestà legislativa delle autonomie speciali.

1.7. Soppressione automatica e generalizzata di normative statali e incidenza sull'autonomia legislativa regionale

La sentenza n. **200** affronta, in relazione all'istituto della SCIA, una questione che evidenzia l'inadeguatezza di talune tecniche legislative che possono risultare lesive dell'autonomia regionale. La questione portata all'esame della Corte da diverse Regioni ha ad oggetto l'art. 3 del d.l. n. 138 del 2011. Detto articolo, al comma 1, stabilisce il «principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», imponendo allo Stato e all'intero sistema delle autonomie di adeguarvisi entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione, successivamente procrastinato fino al 30 settembre 2012. Il comma 3 dello stesso articolo, al primo periodo, dispone che alla scadenza del termine sono «soppresse» le «normative statali incompatibili» con i principî disposti al comma 1, con conseguente applicazione diretta degli istituti di segnalazione di inizio attività e dell'autocertificazione. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 3 predetto, in quanto la soppressione generalizzata delle normative statali incompatibili con il principio enunciato al primo comma, appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Chiarisce la Corte che sebbene la disposizione abbia ad oggetto le sole normative statali, la «soppressione» di queste per incompatibilità con principî così ampi e generali come quelli enunciati all'art. 3, comma 1, e che richiedono una delicata opera di bilanciamento e ponderazione reciproca, a parte ogni considerazione sulla sua praticabilità in concreto, non appare suscettibile di esplicare effetti confinati ai soli ambiti di competenza statale. Altro è prevedere l'abrogazione di normative statali, altro è asserire che gli effetti dell'abrogazione di tali normative restino circoscritti ad ambiti di competenza statale. Vi sono normative statali che interessano direttamente o indirettamente materie di competenza regionale, come accade nel caso delle leggi dello Stato relative a materie di competenza concorrente, o di competenza statale di carattere trasversale, che di necessità s'intrecciano con le competenze legislative regionali. L'effetto della soppressione automatica e generalizzata delle normative statali contrarie ai principî di cui all'art. 3, comma 1, oltre ad avere una portata incerta e indefinibile, potrebbe riguardare un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali. Inoltre, l'automaticità dell'abrogazione, unita all'indeterminatezza della sua portata, rende impraticabile l'interpretazione conforme a Costituzione, di talché risulta impossibile circoscrivere sul piano interpretativo gli effetti della disposizione impugnata ai soli ambiti di competenza statale. Infine, poiché la previsione censurata dispone la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, essa pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, le singole Regioni, stando alla norma censurata, dovrebbero ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti, risultino ancora in vigore a seguito degli effetti dell'art. 3, comma 3, primo periodo. La valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun

legislatore regionale, e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici.

1.8. L'attrazione in sussidiarietà

Sull'attrazione in sussidiarietà allo Stato - per soddisfare l'esigenza di unitarietà - sia dell'esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale, v. sentenze nn. **80**, **163**, **179**, *sub 4. La funzione amministrativa.*

2. L'organizzazione delle Regioni

2.1. L'autonomia statutaria regionale

Con la sentenza n. **22**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il comma 5-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, secondo cui «il Presidente della regione interessata» è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali ivi previsti, in quanto la disposizione, nell'individuare con norma statale l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, si pone in contrasto con l'art. 123 Cost. e lede l'autonomia statutaria regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 201 del 2008, n. 387 del 2007).

2.2. Il Consiglio regionale

La sentenza n. **63** esamina alcune questioni relative al nuovo statuto della Regione Molise. Viene in evidenza, per prima, una questione concernente la funzione di controllo sull'amministrazione regionale e, più in generale, sugli organi esecutivi della Regione, attribuito alle commissioni consiliari, in quanto articolazioni dei Consigli regionali. In particolare, l'art. 30 dello statuto molisano, intitolato "funzioni delle commissioni", è impugnato in relazione al comma 4, nella parte in cui, disciplinando le funzioni delle commissioni permanenti del Consiglio regionale, stabilisce che queste ultime, al fine di svolgere la funzione di "vigilanza" sull'andamento dell'amministrazione regionale, «possono altresì convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti, i quali, in seduta non pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio». La Corte – citati i propri precedenti sul potere di controllo del Consiglio sull'attività degli organi esecutivi, nonché sul potere delle commissioni di apporre il segreto d'ufficio su fatti, atti o documenti ritenuti non divulgabili di cui siano venute a conoscenza nell'esercizio dei predetti poteri di controllo (sent. nn. 29 del 1966 e 4 del 1991) - con riguardo alla questione all'esame, riconosce che non può che spettare al legislatore regionale, nell'àmbito della propria sfera di competenza, individuare i casi nei quali la tutela del buon andamento e del normale funzionamento dell'amministrazione regionale e degli enti da essa dipendenti debba essere assicurata attraverso l'apposizione del segreto d'ufficio, e che, con tutta evidenza, spetta egualmente al medesimo legislatore regionale prevederne le eventuali eccezioni. L'acquisizione delle notizie, comunque, deve avvenire in seduta segreta, con conseguente estensione dell'obbligo di segretezza in capo ai membri della commissione. Quanto alla relazione con la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale, la Corte, nel ribadire quanto affermato fin da epoca risalente (sent. n. 210 del 1972 e n. 142 del 1969), afferma che, anche nella vigenza del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la materia dell'ordinamento penale è di esclusiva competenza dello Stato, con la conseguenza che «le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia». Tuttavia, poiché la competenza legislativa statale esclusiva si rivela «potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultarne talvolta rafforzate e munite di

una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite», non può negarsi a queste ultime quanto in precedenza già ad esse riconosciuto e cioè il potere di concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d'applicazione di norme penali statali, nonché a definire elementi costitutivi di talune fattispecie tipiche incriminate, nell'esercizio delle proprie competenze.

La sentenza n. **198** affronta diverse questioni in tema di struttura organizzativa delle Regioni. Alcune Regioni hanno impugnato il comma 1 dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, che detta misure riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri, e prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti. Secondo un primo ordine di censure, la disposizione violerebbe la competenza legislativa regionale concorrente e residuale; violerebbe, altresì, l'art. 119 Cost, in quanto stabilirebbe le modalità con cui le Regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità; l'art. 123 Cost., in quanto lederebbe la potestà statutaria delle Regioni; l'art. 122 Cost., perché attribuirebbe al legislatore statale una competenza ulteriore rispetto alla determinazione della durata degli organi elettivi e dei principî fondamentali relativi al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali. La Corte dichiara che la disposizione censurata non viola i detti parametri costituzionali , in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati. Infatti, la disposizione in esame - che detta parametri diretti esplicitamente al «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'àmbito del coordinamento della finanza pubblica» e pone precetti di portata generale per il contenimento della spesa – interviene nella materia della struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli artt. 121 e 123 Cost. Il primo enumera gli organi regionali – Consiglio, Giunta, Presidente – e le loro funzioni. Il secondo demanda agli statuti il compito di determinare la forma di governo e i principî fondamentali di organizzazione e di funzionamento. L'art. 123 Cost. dispone altresì che gli statuti siano «in armonia con la Costituzione». La Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori. Vengono in rilievo, per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost. Il primo dispone che «il voto (...) è eguale», il secondo che «tutti i cittadini (…) possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». Entrambe le norme sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione (sentenze n. 166 del 1972 e n. 96 del 1968). Dunque, la disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'àmbito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione. Come già notato, il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). La Corte ha già chiarito che «il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3», sicché «quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (sentenza n. 96 del 1968). Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all'art. 123 Cost., «forma di governo» e «principî fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l'accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi). Una seconda questione concerne la previsione, contenuta nelle lettere *a)* e *b)*, del medesimo art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, in base alla quale la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali rispetto a quello attualmente

in vigore deve essere adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del decreto stesso. Poiché l'*iter* di approvazione dello statuto è suscettibile di avere una durata maggiore, a causa dell'eventuale *referendum* e dell'eventuale questione di legittimità costituzionale previsti dall'art. 123 Cost., la Regione sarebbe ritenuta responsabile per il rispetto di un termine (previsto sia per l'adozione della modifica, sia per la sua efficacia) di cui essa non dispone compiutamente, in violazione dell'art. 3 Cost. La Corte dichiara che la censura non è fondata, in quanto le disposizioni impugnate richiedono l'«adozione» della riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, e non che entro lo stesso termine si svolga il *referendum* popolare sullo statuto e venga sollevata l'eventuale questione di legittimità costituzionale.

2.3. Il potere di controllo delle commissioni consiliari sull'amministrazione regionale e sugli organi esecutivi della Regione

Con la medesima sentenza n. **63** la Corte ribadisce che il potere di controllo delle commissioni consiliari, in quanto articolazioni dei Consigli regionali, è un "potere connaturato ed implicito nelle varie funzioni spettanti ai Consigli medesimi" e rappresenta un "modo di estrinsecazione di dette funzioni" (sent. n. 29 del 1966). A tale potere di controllo, inoltre, è strumentale il potere di acquisizione di tutti i dati, delle informazioni e dei documenti che siano riconducibili all'attività dei predetti organi. Esso è, pertanto, un «potere istituzionale» del Consiglio regionale, e quindi anche delle sue commissioni, il quale consiste nel «sindacato, strettamente inerente ai suoi compiti di controllo politico, sull'operato degli organi esecutivi della Regione» (sentenza n. 29 del 1966). L'oggetto diretto ed esclusivo di un simile potere di controllo e vigilanza affidato alle commissioni consiliari nei confronti delle "attività dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo" va, pertanto, «individuato nel funzionamento della amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, caratterizzandosi, di conseguenza, come strumentale rispetto all'esercizio di competenze proprie della Regione» (sentenza n. 4 del 1991).

2.4. Il sistema di elezione dei consiglieri regionali e il rimborso delle spese

La sentenza n. **151** esamina le questioni proposte dalla Regione Puglia avverso il comma 4 dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui stabilisce che, a decorrere dal primo rinnovo dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, è ridotto del 10 per cento l'importo previsto a titolo di rimborso delle spese elettorali nell'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge n. 157 del 1999. La ricorrente denuncia il contrasto della disposizione: a) in via principale, con l'art. 117, quarto comma, Cost., perché lo Stato avrebbe invaso la competenza legislativa residuale della Regione nella materia elettorale; b) in via subordinata, con l'art. 122, primo comma, Cost., perché, ove pure la disciplina impugnata fosse ricondotta alla potestà legislativa concorrente sul «sistema di elezione […] dei consiglieri regionali», essa comunque non esprimerebbe alcun principio fondamentale della materia, ma porrebbe un precetto di minuta regolazione. La Corte, innanzitutto dichiara la non fondatezza della censura formulata in riferimento al quarto comma dell'art. 117 Cost., perché in materia la potestà legislativa della Regione non è residuale, ma va ricondotta alla competenza concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost. Infatti, l'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso

ampio). La materia «sistema di elezione», nel senso ampio ora indicato, include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne. Successivamente, la Corte dichiara che non è fondata neppure la questione promossa in via subordinata. In proposito, il rimborso forfettario delle spese sostenute da movimenti o partiti politici per le campagne per il rinnovo dei Consigli regionali, previsto dalla citata legge n. 157 del 1999, è erogato attingendo alle risorse di un fondo posto a carico del bilancio della Camera dei deputati, la cui entità era stabilita, al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, nella misura di un euro per ogni elettore iscritto nelle liste elettorali di tale Camera. Il rimborso viene poi ripartito nell'àmbito delle varie Regioni tra i partiti e movimenti politici beneficiari. In tal modo, il legislatore statale ha previsto che il suddetto rimborso sia effettuato secondo regole uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.). La disciplina relativa all'entità del fondo – e quindi alla misura del rimborso forfetario – non integra, pertanto, una normativa di dettaglio, ma ha natura di principio fondante del «sistema di elezione» dei consiglieri regionali, avendo essa l'obiettivo di garantire l'uguale esercizio dei diritti politici tutelati dalle indicate disposizioni costituzionali e di evitare irragionevoli discriminazioni nel godimento degli stessi. Tale obiettivo sarebbe, infatti, pregiudicato ove si consentisse alle Regioni di adottare leggi in tema di rimborsi o finanziamenti dell'attività elettorale regionale, con il conseguente rischio di disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica da parte dei movimenti politici e dei partiti, in ragione delle diversità economiche fra le Regioni, delle scelte da queste operate in materia e del differente radicamento territoriale delle forze politiche.

2.5. Il Governo regionale

Con la sentenza n. **81** la Corte esamina un conflitto di attribuzione fra enti proposto dalla Regione Campania, avente ad oggetto la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, che aveva annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore. La Regione Campania ritiene che un atto politico, quale è la nomina di assessori, non possa essere sindacato dall'autorità giurisdizionale e, pertanto, propone conflitto di attribuzione, per violazione dell'art. 122, quinto comma, Cost. La Corte, nel riconoscere l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica, afferma, tuttavia, "che gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principî di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo", che "quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principî dello Stato di diritto", che "nella misura in cui l'àmbito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate". Nel caso di specie, il legislatore regionale della Campania, nell'esercizio dell'autonomia politica ad esso accordata dall'art. 123 della Costituzione, aveva ritenuto di dover delimitare il libero apprezzamento del Presidente della Giunta regionale nella scelta degli assessori, inserendo nello statuto, all'art. 46, alcuni vincoli di carattere generale. Ciò posto, la Corte rileva che la Regione Campania ha denunciato, in effetti, semplici *errores in iudicando* riguardanti l'interpretazione dell'art. 46 dello statuto regionale, e ha dunque portato all'esame della Corte un conflitto di attribuzioni che, ad un attento esame, si risolve in un improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice. Dichiara, dunque, inammissibile il conflitto di attribuzione.

2.6. Il personale delle segreterie particolari degli organi regionali

Il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Molise n. 17 del 2011, che innovano la precedente legislazione regionale in ordine al trattamento del personale delle segreterie particolari di taluni organi regionali (Presidente della Giunta regionale e Assessori regionali, Presidente del Consiglio regionale, componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, Presidenti delle commissioni consiliari permanenti e temporanee, Presidente del Collegio dei revisori dei conti). In particolare è impugnato l'art. 1 laddove dispone che ai responsabili delle suddette segreterie particolari spetta «un trattamento giuridico, economico ed indennitario non inferiore a quello previsto per la categoria economica D3». In tal modo, la disposizione in questione istituisce una corrispondenza della posizione di responsabile di segreteria particolare, senza provvedere a definirla ulteriormente, con la categoria D3 mutuata dal regime di qualificazione del personale previsto dalla contrattazione collettiva del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali (contratto collettivo nazionale di lavoro 31 marzo 1999, e successive modificazioni). Essa, inoltre, disciplina le conseguenze dell'assegnazione alle segreterie particolari e, segnatamente, dell'attribuzione della funzione di responsabile a personale evidentemente inquadrato in un livello più basso («ove sia titolare di retribuzione inferiore»). La Corte con la sentenza n. **213** dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, in quanto essa regola istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato (inquadramenti, trattamento giuridico ed economico, effetti dello svolgimento di mansioni superiori), con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 339, 77 e 7 del 2011, nn. 332 e 151 del 2010 e n. 189 del 2007). Ritiene, infatti, la Corte che la norma censurata, per un verso, colloca d'imperio una posizione di lavoro schematicamente connotata da mera responsabilità di segreteria in una determinata categoria attinta dal sistema di classificazione del comparto di riferimento, venendo così ad incidere nella materia degli inquadramenti del personale, riservata dalla legge alla contrattazione collettiva (art. 40, comma 1, primo periodo, d.lgs. n. 165 del 2011); per altro verso, interviene sull'assetto del trattamento economico e giuridico di dipendenti pubblici (regionali e comandati) e sulla disciplina dell'attribuzione di mansioni superiori, anche in deroga al regime dell'art. 52 del ridetto d.lgs. n. 165 del 2011 ed alla specifica regola, ivi stabilita, secondo cui gli effetti di una siffatta assegnazione (comunque senza riflessi sull'inquadramento ai sensi del comma 1 dell'art. 52, cit.) possono essere regolati in modo difforme soltanto dai contratti collettivi. In altri termini, la Corte dichiara l'illegittimità della norma censurata in quanto, diversamente dal regime delineato dalla legge statale, prevede genericamente il diritto all'intero trattamento della categoria D3 («giuridico, economico ed indennitario») in tutte le ipotesi nelle quali il personale regionale o comandato, titolare di una retribuzione inferiore, sia nominato responsabile della segreteria particolare e non solo in quelle, precisamente circostanziate dalla legge statale per obiettive esigenze di servizio e nei rigorosi limiti ivi stabiliti, se del caso derogabili esclusivamente dalla contrattazione collettiva. La caducazione dell'art. 1 della legge in questione si riflette inevitabilmente sul successivo art. 3, pure censurato in modo autonomo, perché quest'ultimo prevede la decorrenza retroattiva della legge («dal 1° gennaio 2011») limitatamente al personale, destinatario del citato art. 1, che, «a decorrere dalla stessa data o da data successiva, risulti aver svolto funzioni di responsabile di segreteria particolare». Non sussiste, infatti, alcun motivo plausibile che giustifichi la retrodatazione del beneficio del trattamento giuridico ed economico della categoria D3 a favore dei titolari degli incarichi di responsabile di segreteria particolare svolti a partire dal 1° gennaio 2011. Anzi, proprio l'indiscriminata retroattività del beneficio economico è viziata da irragionevolezza, tenuto conto pure che in altre occasioni la Corte ha ritenuto ragionevole la scelta legislativa, di segno contrario, di graduare nel tempo la concessione e la retrodatazione degli effetti economici di determinati meccanismi perequativi (ordinanza n. 241 del 2002). La Corte dichiara, pertanto, anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2011 perché in contrasto con l'art. 3 Cost.

2.7. Il personale dell'amministrazione regionale

In base alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., e tenuto conto che nel frattempo è intervenuta la privatizzazione del lavoro pubblico, l'impiego pubblico regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all'ordinamento civile (e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva) e solo per i profili "pubblicistico-organizzativi" all'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (e quindi alla competenza legislativa residuale regionale) (fra le altre, sentenze n. 233 del 2006 e n. 2 del 2004; più di recente sentenze n. 339 e n. 77 del 2011). Il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo privatizzato, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro di tale tipo ed è perciò soggetto alle regole che ne garantiscono l'uniformità. Di conseguenza, la legge statale, in tutti i casi in cui viene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale in tema di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, nonché dello stato giuridico ed economico del relativo personale e va quindi applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 95 del 2007). Così la sentenza n. **63**, su alcune norme del nuovo statuto della Regione Molise.

La Corte con la sentenza n. **259**, ha dichiarato che la questione relativa all'art. 7-*quater*, comma 1, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 3 del 2000 non è fondata, in quanto il ricorrente ha erroneamente interpretato la disposizione regionale oggetto di impugnativa. La norma censurata prevede la possibilità per la Regione e le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato e, secondo il Governo ricorrente, si porrebbe in contrasto con i principî fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in quanto non rispettoso del limite di spesa ivi previsto del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009. In realtà, la norma censurata disciplina le ipotesi in cui è legittimo il ricorso all'assunzione, da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano, di personale a tempo determinato e non individua il limite massimo di spesa relativo ai contratti a termine di cui sarebbe possibile la stipulazione. Questo ultimo aspetto è disciplinato da altra norma regionale (non impugnata a suo tempo dal Governo) e, precisamente, dall'art. 2, comma 7, lettera *d)*, della legge regionale Trentino-Alto Adige n. 4 del 2010. L'erroneità della premessa interpretativa da cui muove il ricorrente circa la *ratio* e la portata normativa della disposizione censurata, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte (*ex multis*: sentenze n. 226, n. 189 e n. 71 del 2012; n. 182 e n. 122 del 2011), rende priva di fondamento la questione.

2.8. Il Collegio dei revisori dei conti

La sentenza n. **198** esamina le censure prospettate da alcune Regioni in relazione al comma 1, lettera *e)* dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, che prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti. La disposizione prevede, per l'appunto, l'istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti, quale «organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente», e stabilisce che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. La Corte dichiara non fondate le censure prospettate dalle Regioni ricorrenti a difesa della loro autonomia, e chiarisce che, nel quadro normativo complessivo la disposizione impugnata consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il «riesame» (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile. Al contempo, la disposizione censurata garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio – al di

fuori, quindi, dall'influenza della politica –, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo comma, Cost.). Il collegamento fra controllo interno e controllo esterno assolve anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, come risulta, del resto, dalla disciplina della legge n. 20 del 1994, secondo cui "la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge" è accertata dalla Corte dei conti "anche in base all'esito di altri controlli". Infine, la Corte chiarisce che la disposizione impugnata non viola l'art. 117, comma sesto, Cost., in quanto essa non implica alcuna delegazione di potere regolamentare, né nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori, né nella parte in cui assegna alla Corte dei conti il potere di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri di tale organo. La scelta di rimettere alla Corte dei conti la definizione di tali criteri si giustifica con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica.

2.9. I rapporti delle Regioni con l'Unione europea

La sentenza n. **63** esamina alcune disposizioni del nuovo statuto della Regione Molise. Fra queste, l'art. 67, comma 1, che regola i rapporti della Regione con l'Unione europea. La disposizione prevede che la Giunta regionale «realizza la partecipazione» alla cosiddetta fase ascendente dell'attività normativa europea e, nella fase discendente, «provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea». Tale disposizione, così statuendo, sarebbe in contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost. in quanto riserverebbe la competenza in materia alla Giunta regionale, laddove l'art. 117, quinto comma, Cost. la attribuisce, genericamente, alla Regione e quindi a tutti i suoi organi. Essa sarebbe, poi, anche in contrasto con l'art. 121 Cost., commi secondo e terzo, nella parte in cui, specie in riferimento alla fase cosiddetta discendente (di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea), riserverebbe la competenza a svolgere le connesse attività alla Giunta, che ha solo competenze di natura provvedimentale, laddove per le attività di natura legislativa e regolamentare, pure coinvolte, la competenza non può che essere del Consiglio regionale. La decisione in esame ha ritenuto tali censure prive di fondamento in quanto muovono da una interpretazione erronea della stessa formulazione testuale della norma impugnata. Chiarisce, infatti, la Corte che il testo della disposizione "richiama espressamente sia la legge statale recante norme di procedura, sia la legge comunitaria, statale e regionale, sia gli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale, vincolando la Giunta al rispetto di quanto ivi prescritto, in conformità con quanto stabilito dall'art. 117, quinto comma, Cost., nonché dall'art. 5 della legge n. 131 del 2003, e dagli artt. 5 e 16 della legge n. 11 del 2005, , oltre che in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 151 del 2011; in specie, sentenza n. 239 del 2004)". Aggiunge, inoltre, la Corte che la norma impugnata si inserisce in un contesto normativo, costituito dai commi seguenti del medesimo art. 67, che espressamente individuano le competenze in materia sia della Giunta che del Consiglio, al quale ultimo sono attribuite le competenze legislative e normative coinvolte, in conformità al riparto delineato dall'art. 121, secondo e terzo comma, della Costituzione. Tanto è confermato, ad esempio, dal fatto che al comma 4 del medesimo articolo è prescritto che «Con legge regionale sono stabiliti modalità e tempi per l'approvazione dell'annuale legge comunitaria regionale. La legge comunitaria, nei casi in cui deferisce al regolamento regionale l'attuazione degli atti dell'Unione europea, ne stabilisce i criteri e i principî direttivi».

3. La ripartizione delle competenze normative

3.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

3.1.1. "Tutela della concorrenza" (lett. e)

i) Restrizioni quantitative degli scambi

Avvertenza: entrambe le dichiarazioni di illegittimità costituzionale relative alle decisioni sotto riportate sono state pronunciate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Le decisioni, dunque, sono qui collocate in base al mero criterio della materia. Invece, con riguardo al parametro, sono esaminate nel capitolo IV, sezione I, dedicata ai rapporti tra diritto nazionale e diritto comunitario.

La sentenza n. **86** ha ad oggetto una norma della Regione Marche n. 7 del 2011 che ha introdotto un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», il quale, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in àmbito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. La norma è stata impugnata sotto il profilo della lesione della competenza esclusiva statale in tema di concorrenza. A tal proposito, la Corte costituzionale ha sottolineato il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. La Corte ha in particolare evidenziato che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di "misura di effetto equivalente", nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative. Coerentemente con questi principî, la Corte, constatata quanto meno la possibilità della norma censurata di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, ne ha dichiarato l'incostituzionalità.

In maniera del tutto analoga, con la sentenza n. **191** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 9 del 2011 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio) in quanto gli artt. da 34 a 36 del TFUE – che, nel caso in esame, rendono concretamente operativo il parametro dell'art. 117 Cost. – vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, "e qualsiasi misura di effetto equivalente". Infatti, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la "misura di effetto equivalente" è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari": la legge della Regione Lazio, mirando a promuovere i prodotti realizzati in àmbito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno "indirettamente" o "in potenza", gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario.

ii) Selezione dei concorrenti: criteri di ammissibilità/criteri di valutazione delle offerte

La sentenza n. **52** prende in esame i commi 4 e 5, dell'art. 2 della legge della Regione Marche n. 4 del 2011: tali norme dettano una disciplina diversa da quella del d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto individuano negli «elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» un criterio di ammissibilità delle offerte, laddove le norme statali li configurano come criteri di valutazione delle offerte medesime. Pertanto, poiché l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) stabilisce che in tema di «qualificazione e selezione dei concorrenti» le Regioni «non possono prevedere una disciplina diversa» da quella statale, le norme regionali sono state dichiarate incostituzionali per invasione della sfera esclusiva di competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

iii) Affidamento di attività commerciale su suolo pubblico

La sentenza n. **18** ha ad oggetto l'art. 15-*bis*, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2006, il quale stabilisce che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata «prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». La Corte ha affermato che tale norma, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. («tutela della concorrenza»). Si è altresì specificato che la circostanza che la restrizione riguardi il commercio «su aree pubbliche» non modifica questa conclusione. L'esercizio dell'attività è, in ogni caso, consentito solo in base a un titolo abilitativo, il cui rilascio dipende dalla disponibilità di aree specificamente adibite. L'art. 15, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2006 prevede, infatti, che il commercio può essere svolto «su posteggi dati in concessione» oppure «su qualsiasi area, negli spazi appositamente definiti da ogni singolo comune, purché in forma itinerante e sui posteggi liberi». In un contesto nel quale il numero complessivo delle autorizzazioni all'esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di «spazi appositamente definiti», una limitazione temporale alla cessione dell'attività si traduce inevitabilmente in una barriera all'entrata di nuovi operatori.

iv) Concorrenza e ambiente

La sentenza n. **62** ha ad oggetto l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 11 del 2011 in forza del quale «Il servizio idrico integrato della Puglia è affidato a un'azienda pubblica regionale che realizza la parte prevalente della propria attività con l'ente pubblico che la controlla, anche per beneficiare delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento del servizio e con l'obbligo del reinvestimento nel servizio di almeno l'80 per cento degli avanzi netti di gestione». La questione è stata ritenuta fondata in riferimento all'evocato art. 117, co. 2, lettere *e)* ed *s)*, Cost.: la normativa statale (art. 2, co. 186-*bis* legge n. 191 del 2009) infatti non consente che la legge regionale individui direttamente il soggetto affidatario della gestione del SII (servizio idrico integrato) e stabilisca i requisiti generali dei soggetti affidatari di tale gestione (così determinando, indirettamente, anche le forme di gestione).

v) Durata delle concessioni

La sentenza n. **114** prende in esame delle disposizioni della Provincia autonoma di Trento (art. 3, comma l, legge provinciale n. 4 del 2011) secondo cui, «ai fini di migliorare lo stato di qualità ambientale dei corsi d'acqua interessati, i titolari di due o più concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico esistenti, relative ad impianti consecutivi, possono richiedere l'accorpamento delle stesse», e, in tal caso, il termine di scadenza delle concessioni corrisponde alla scadenza della concessione accorpata con la durata residua più lunga. La disciplina censurata, indipendentemente dalla finalità espressa, è con evidenza suscettibile di determinare in modo automatico la proroga di una o più delle concessioni di derivazione a scopo idroelettrico accorpate, con il risultato di porsi in aperta violazione, per le concessioni più brevi, con l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il quale, in conformità ai principî di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, prevede espressamente la necessità di una gara ad evidenza pubblica.

vi) Liberalizzazioni

La sentenza n. **200** ha dichiarato non fondata la questione riguardante l'art. 3 del d.l. n. 138 del 2011, che al comma 1 stabilisce il «principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge». Dopo aver enunciato il principio summenzionato, il medesimo art. 3, comma 1, elenca una serie di principî, beni e ambiti che possono giustificare eccezioni al principio stesso: ai sensi di tali proposizioni, limiti all'iniziativa e all'attività economica possono essere giustificati per garantire il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» e dei «principî fondamentali della Costituzione»; per assicurare che l'attività economica non arrechi «danno alla

sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e non si svolga in «contrasto con l'utilità sociale»; per garantire «la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale»; e dare applicazione alle «disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica». Rispetto alla pretesa invasione delle competenze regionali in materia di commercio, attività produttive e tutela della salute, *ex* art. 117 Cost., ha osservato la Corte che il legislatore statale ha agito nell'àmbito, ad esso spettante, della tutela della concorrenza, come correttamente specificato dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011. Infatti, per quanto l'autoqualificazione offerta dal legislatore non sia mai di per sé risolutiva, in questo caso appare corretto inquadrare il principio della liberalizzazione delle attività economiche nell'àmbito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza». Quest'ultimo concetto, la concorrenza, ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure *antitrust*, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte. Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di "ri-regolazione" tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale. Inquadrato, dunque, l'intervento statale censurato nel campo delle competenze statali di portata trasversale relative alla tutela della concorrenza, si osserva ancora il particolare tenore normativo della disposizione impugnata: in questo caso il legislatore statale non si è sovrapposto ai legislatori regionali dettando una propria compiuta disciplina delle attività economiche, destinata a sostituirsi alle leggi regionali in vigore. L'atto impugnato, infatti, non stabilisce regole, ma piuttosto introduce disposizioni di principio, le quali, per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi, da parte sia del legislatore statale, sia di quello regionale, ciascuno nel proprio àmbito di competenza. In virtù della tecnica normativa utilizzata, basata su principî e non su regole, il legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principî stabiliti a livello statale. L'intervento del legislatore, statale e regionale, di attuazione del principio della liberalizzazione è tanto più necessario alla luce della considerazione che tale principio non è stato affermato in termini assoluti, né avrebbe potuto esserlo in virtù dei vincoli costituzionali, ma richiede di essere modulato per perseguire gli altri principî indicati dallo stesso legislatore, in attuazione delle previsioni costituzionali. Di conseguenza le discipline della vendita al pubblico di farmaci da banco o automedicazione, dell'apertura di strutture di media e grande distribuzione, o dell'organizzazione sanitaria, non vengono assorbite nella competenza legislativa dello Stato relativa alla concorrenza, ma richiedono di essere regolate dal legislatore regionale, tenendo conto dei principî indicati nel censurato art. 3, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011.

Con la sentenza n. **219** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise n. 29 del 2011, che sostituisce l'art. 5 della legge regionale n. 1 del 1996, nella parte in cui prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci. La Corte ha ritenuto che l'abrogazione delle disposizioni che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse tende a stimolare una maggiore concorrenzialità nell'àmbito delle attività libero-professionali e intellettuali, offrendo all'utente una più ampia

possibilità di scelta tra le diverse offerte, maggiormente differenziate tra loro. Essa, pertanto, attiene alla materia "tutela della concorrenza", riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. Nel caso in esame, per converso, la disposizione regionale impone ai maestri di sci provenienti da altre Regioni o Province autonome tariffe minime, riducendo, in tale modo, la scelta tra le offerte esistenti sul mercato ed introducendo barriere all'accesso ed alla libera esplicazione dell'attività professionale. Essa, dunque, ostacola la competitività tra gli operatori, invadendo, secondo quanto stabilito dal citato precedente, l'àmbito della potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

La sentenza n. **299** affronta la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che modifica la lettera *d-bis*) dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 eliminando dal precedente testo le parole «in via sperimentale» e «dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte», con il risultato che le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o a giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente. Secondo le Regioni ricorrenti, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio, non costituendo detta norma né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *m)*, Cost. La Corte è stata dunque chiamata a stabilire se l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 sia riconducibile alle materie richiamate dal legislatore statale quali «tutela della concorrenza» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *m)*, o se, al contrario, la norma costituisca una violazione della competenza legislativa residuale delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Infatti, il motivo principale di doglianza delle Regioni, comune a tutti i ricorsi, è quello relativo alla violazione da parte della norma impugnata dell'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio. La censura non è stata ritenuta fondata in quanto la norma censurata è inquadrabile nell'àmbito della materia «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., di competenza esclusiva statale. La norma in esame, infatti, attua un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche. L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale. La Corte, più in generale, ricorda che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera *e)*, dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in àmbito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007). Come la Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche

volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). La Corte aveva già precisato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere «finalistico», non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma è configurabile come «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). Pertanto, in questa accezione «dinamica» della materia «tutela della concorrenza» – ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche –, è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione «statica», rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006). In particolare, con riferimento alle misure di liberalizzazione, la Corte ha avuto modo di affermare che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di "ri-regolazione" tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012).

vii) Aiuti di Stato di tipo selettivo

Avvertenza: la questione sotto riportata è stata pronunciata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Essa, dunque, è qui collocata in base al mero criterio della materia; con riguardo al parametro, è invece esaminata nel capitolo IV, sezione I, dedicata ai rapporti tra diritto nazionale e diritto comunitario.

La sentenza n. **217** ha affermato che sono infondate le questioni relative agli artt. 2, commi 70 e 85, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011 sollevate in relazione all'art. 117, comma 1, Cost., per un presunto contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato. Le norme impugnate in effetti concedono dei finanziamenti – che nel linguaggio comunitario vengono definiti "Aiuti di Stato" - di tipo selettivo, ossia a favore soltanto di alcune imprese, nel caso di specie delle società consortili a capitale misto pubblico e privato nei settori dell'artigianato, commercio, turismo e servizi. La censura dello Stato non considera tuttavia che le stesse disposizioni impugnate pongono la "clausola di salvezza" della concessione dei contributi "nell'osservanza delle condizioni e dei limiti delle normativa comunitaria", rinviando ad un apposito regolamento regionale la relativa concretizzazione. Sicché, le norme denunciate non vulnerano il diritto sovranazionale invocato dal ricorrente: quest'ultimo, semmai, dovrà spostare la propria attenzione in ordine alla legittimità del regolamento attuativo della disposizione di legge regionale impugnata.

viii) Concorrenza e tutela della salute

La sentenza n. **274** dichiara l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. - degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto n. 21l del 2011 che escludono una incompatibilità tra l'esercizio dell'attività funebre da un

lato e la gestione del servizio obitoriale e cimiteriale dall'altro, servizi che se gestiti dalla stessa impresa attribuiscono un vantaggio concorrenziale consistente nella possibilità di contattare la clientela delle onoranze funebri anche per i servizi cimiteriali. Tale vantaggio, secondo lo Stato ricorrente, determinerebbe un'invasione della competenza statale esclusiva in materia di concorrenza. Secondo la Corte, invece, le norme in questione sono ascrivibili alla potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali e solo in via marginale ed indiretta interferiscono con il tema della concorrenza. Tale tipo di intervento, come la Corte ha già avuto modo di affermare, «deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007). Le deroghe introdotte con le impugnate disposizioni non costituiscono infatti un privilegio per gli operatori che agiscono nei territori esonerati dalle incompatibilità, bensì un intervento legislativo finalizzato a disciplinare in modo non irragionevole situazioni diverse da quelle dei Comuni caratterizzati dall'esistenza di più operatori commerciali qualificati. Questi ultimi solo in contesti di mercato così articolati possono competere, in modo da rendere i servizi obitoriali, cimiteriali e funebri più economici e di migliore qualità. Questa competizione può non essere realizzabile negli ambiti demografici e montani individuati dal legislatore regionale, nei quali sostanzialmente può mancare un mercato di tali attività con potenziale compromissione del diritto alla salute e di un servizio sociale indefettibile. Pertanto, è da escludere che le norme impugnate ostacolino la concorrenza, introducendo limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale o determinando gravi distorsioni sulle attività delle onoranze funebri. La normativa, lungi dal collidere con i principî dell'Unione Europea in tema di concorrenza, è conforme anzi ad alcuni precetti e raccomandazioni che l'ordinamento comunitario già conosce con riguardo a territori svantaggiati come quelli montani. Infatti, in relazione ad alcuni particolari tipi di servizi ed ai luoghi ove questi devono essere assicurati, l'Unione Europea riconosce che non sempre essi possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale, in tal senso depone l'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in cui viene auspicato il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale, riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, tenendo conto a tal fine della diversità delle situazioni da regolare. Ciò ovviamente a condizione che le disposizioni specifiche non alterino le regole fondamentali della concorrenza.

ix) Concorrenza e libertà di stabilimento

La sentenza n. **291** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011 perché la stessa – escludendo l'applicabilità, sul territorio della Regione Toscana, della disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, come previste dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, sostanzialmente riproduttivo dell'art. 12 della direttiva CE n. 123 del 2006 – incide sulla concorrenza degli operatori commerciali, difformemente da quanto previsto dal d.lgs. n. 59 del 2010 e dalla sopra ricordata direttiva CE, invadendo così la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza. Infatti, la norma impugnata, prevedendo la possibilità di escludere meccanismi e procedure di selezione in forza dell'invocazione astratta di «motivi imperativi d'interesse generale», là dove situazioni oggettive non modificabili determinino l'impossibilità di un'apertura a tutti nel mercato, viene sostanzialmente ad operare in termini anti-concorrenziali perché non consente lo svolgimento dell'attività commerciale in spazi adeguati agli operatori più qualificati, selezionati attraverso procedure che garantiscano la parità di trattamento, evitino qualsiasi tipo di discriminazione e tutelino la libertà di stabilimento. La Corte ha più volte precisato che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera *e)*, dell'art. 117 della Costituzione «non può che riflettere quella operante in àmbito comunitario» (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 401 del 2007), oltre ad aver sottolineato come la stessa abbia un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure *antitrust*, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza della

Corte (sentenza n. 200 del 2012). A questa ultima tipologia di disposizioni – precisamente quelle che tendono ad assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la loro strutturazione in modo da consentire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007) – è da ascrivere, date le sue finalità, l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, la cui applicazione viene, appunto, esclusa dalla Regione Toscana. La giurisprudenza costituzionale che si è occupata della legittimità di disposizioni regionali in tema di «tutela della concorrenza» ha costantemente sottolineato – stante il carattere «finalistico» della stessa – la «trasversalità» che caratterizza tale materia, con conseguente possibilità per quest'ultima di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza con la materia «commercio» (sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006). Infatti, la materia «tutela della concorrenza» non ha solo un àmbito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza. Risulta evidente, in proposito, che gli ostacoli alla concorrenza possono derivare sia dalla previsione di nuovi o ulteriori limiti all'accesso al mercato, sia dalla eliminazione di qualsiasi criterio selettivo, là dove l'esercizio dell'attività imprenditoriale resti condizionato da elementi oggettivi che ne delimitino le possibilità di accesso come, ad esempio, gli spazi espositivi e/o di svolgimento dell'attività stessa. In coerenza con questa affermazione va letta la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, e più in generale quella che interviene sulla disciplina regionale che, dettando vincoli all'entrata, altera il corretto svolgersi della concorrenza con specifico riguardo al settore del commercio (sentenza n. 18 del 2012).

3.1.2. "Sistema tributario […] dello Stato (lett. e)

i) Tassa di concessione regionale

La sentenza n. **33** ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, il quale ha previsto che, ai fini del rilascio e della convalida annuale del tesserino di idoneità per la raccolta dei tartufi, sia dovuto, unitamente alla tassa di concessione regionale annua pari a 100 euro, un «contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale» pari a 3.000 euro; aggiungendo che esso può essere assolto da parte dei residenti nella Regione mediante la fornitura, nel corso dell'anno solare di riferimento, di prestazioni di servizio a finalità collettiva rivolti al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio, le cui modalità sono definite con deliberazione della Giunta regionale. Secondo la Corte, così disponendo, la Regione Molise ha ecceduto dai limiti imposti dall'art. 17 della legge n. 752 del 1985, il quale autorizza le Regioni ad istituire solamente una tassa di concessione regionale per il rilascio del predetto tesserino, senza prevedere la possibilità di ulteriori forme di imposizione. Sussiste, pertanto, lesione della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

ii) Agevolazioni regionali su tributi erariali

Con la sentenza n. **30**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Cost., l'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 1 del 2011, il quale prevede che, al fine di ridurre le diseconomie presenti nei Comuni montani, sia concessa alle imprese aventi sede legale in uno di tali Comuni un contributo, nella forma del credito di imposta, nella misura del venti per cento di quanto effettivamente pagato a titolo di imposte sui redditi ed IRAP nel corso dell'anno 2011, sino ad un importo massimo, per ciascun beneficiario, di 10.000,00 euro. Secondo la Corte non soltanto la disposizione impugnata prevede che il credito di

imposta, evidentemente utilizzabile o attraverso la compensazione con altre imposte o attraverso il rimborso dell'eventuale quota residua, sia pari al venti per cento di quanto versato a titolo di imposta sui redditi o a titolo di IRAP – indubbiamente ambedue imposte erariali – ma soprattutto che essa non contiene alcuna precisazione, come sarebbe stato invece onere della Regione fornire, in ordine agli eventuali tributi propri della Regione sui quali l'agevolazione fiscale, nella forma del credito di imposta, sarebbe applicabile. La Corte rammenta che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che «allo stato attuale della normativa regionale, non risultano sussistere tributi regionali propri (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione) che possano essere considerati ai fini dell'agevolazione in questione», e, quindi, «deve ritenersi che detta agevolazione si riferisce a tributi erariali, compresi i tributi regionali cosiddetti derivati, cioè […] istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni». Da tale considerazione, essendo «innegabile che la previsione di un'agevolazione tributaria nella forma del credito di imposta applicabile a tributi erariali costituisce un'integrazione della disciplina dei medesimi tributi erariali» (sentenza n. 123 del 2010), deriva l'affermazione della illegittimità costituzionale della disposizione in scrutinio per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., dato che, in assenza di specifica autorizzazione contenuta in una legge statale, detta normativa viene a violare la competenza accentrata in materia di «sistema tributario dello Stato». Infatti «la disposizione censurata, non limitando in maniera espressa l'efficacia dell'agevolazione fiscale all'àmbito dei soli tributi regionali, consente l'applicazione di detta agevolazione, nella forma del credito d'imposta, anche ai tributi statali». La Corte ha rimarcato che si tratta di una affermazione che, anche se espressa in una sentenza relativa ad una Regione a statuto ordinario, si estende a tutti quei tributi statali che, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto di autonomia della Sardegna, costituiscono una sua entrata, in quanto una loro modifica esula dalle competenze legislative attribuite alla Regione ai sensi degli artt. 3 e 4 del medesimo statuto. Né a diversa conclusione si può giungere sulla base del rilievo che la lettera *h)* del primo comma dell'art. 8 dello statuto di autonomia inserisce tra le entrate proprie della Regione le «imposte e tasse sul turismo» in quanto, potendo essere istituite solo «in armonia con i principî del sistema tributario dello Stato», non possono contrastare con gli «elementi essenziali del sistema statale» (sentenza n. 102 del 2008). La circostanza che la disposizione legislativa regionale renda possibile uno sconfinamento nell'àmbito legislativo che l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. affida in via esclusiva allo Stato rende costituzionalmente illegittima la suddetta normativa, la quale concede, altresì, il beneficio non preoccupandosi di far coincidere i fruitori dello stesso (rappresentati da tutte le imprese aventi sede legale ed unità operativa nei comuni montani che abbiano le caratteristiche innanzi indicate) con i soggetti che attualmente versano le imposte e le tasse sul turismo, i tributi cioè che lo statuto prevede possano, con i limiti visti, costituire autonoma entrata della Regione. Né può immaginarsi che il beneficio possa indirizzarsi verso future misure impositive rientranti nell'àmbito del turismo che si rivolgessero a tali imprese per l'evidente illogicità che si avrebbe nell'anticipare il beneficio all'istituzione dell'obbligo contributivo, per di più nei confronti di un insieme di imprese che il legislatore regionale ritiene invece meritevoli di trattamenti incentivanti. Parimenti fondata è stata ritenuta la censura che il Presidente del Consiglio muove alla disposizione legislativa con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 10 dello statuto di autonomia. Secondo la Corte, il citato art. 10 prevede, infatti, che «La Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola, può disporre, nei limiti della propria competenza tributaria, esenzioni e agevolazioni per nuove imprese». Al già rilevato vizio rappresentato dallo straripamento dalla competenza legislativa regionale in materia tributaria, si aggiunge la violazione della disposizione statutaria in quanto la dichiarata e più volte ricordata finalità della censurata normativa non è volta ad incentivare il sorgere di «nuove imprese» o a favorirne lo sviluppo.

Di rilievo è la sentenza n. **50** con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011, in quanto introduce una ipotesi di deduzione dalla base imponibile IRAP che non è prevista dalla legislazione statale e che, in quanto riferita agli anni 2011 e 2012, è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di sistema tributario e contabile dello Stato. La Corte ha tenuto a precisare che l'IRAP, anche dopo la sua «regionalizzazione», non è divenuta «"tributo proprio" regionale – nell'accezione di tributo la

cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) − ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, "erariale"», e che lo Stato «continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale». La legislazione statale, infatti, dapprima ha disposto che, «per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni» – come l'IRAP – «le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria» (art. 7, comma 1, lettere *b)*, numero 1, e *c)*, della legge n. 42 del 2009); poi, ha stabilito che «A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446» (art. 5 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario"). Ne discende che fino al 2013 in materia di IRAP le Regioni «non possono modificare le basi imponibili; nei limiti stabiliti dalle leggi statali, possono modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni» (art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007, "legge finanziaria 2008").

La sentenza n. **99** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 20, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la piena potestà legislativa sul sistema tributario statale. La norma censurata prevede che le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), esentate dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) ai sensi dell'art. 17, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 3 del 2003, al fine di godere dell'esenzione debbano trasmettere alla direzione generale dell'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, negli stessi termini previsti per la presentazione della dichiarazione dei redditi, una comunicazione con la quale attestano di avere diritto all'esenzione; ciò a pena di decadenza dall'esenzione medesima. La norma rimette alla Giunta regionale la disciplina delle modalità di presentazione di tali comunicazioni. La norma censurata, dunque, introduce un onere burocratico che grava sulle Onlus al fine di poter beneficiare di una esenzione dall'IRAP. Una tale determinazione, tuttavia, non rientra nelle competenze regionali. Infatti, come da costante giurisprudenza della Corte (*ex multis*, sentenze n. 323 del 2011, n. 241 del 2004 e n. 296 del 2003), l'IRAP, sebbene sia percepita dalle Regioni e dalle Province autonome, è un tributo statale per sua natura, ed è disciplinato dalla legislazione statale. Alle Regioni e alle Province autonome residuano soltanto gli spazi normativi espressamente stabiliti dalla legislazione statale – fra tutti, e per quel che qui più interessa, il potere di disporre l'esenzione dal tributo per le Onlus. Al di fuori di quegli spazi, alle Regioni è precluso qualsiasi intervento normativo: non rientra dunque tra le competenze della Regione individuare le modalità con le quali i soggetti beneficiari possono avvalersi delle esenzioni di un tributo erariale.

iii)Tributi regionali derivati

Con la sentenza n. **32**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011, che attribuisce alla Giunta regionale il potere di predisporre un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali nonché il successivo adeguamento su base ISTAT, in caso di inadempienza da parte della Giunta. Le entrate tributarie delle Regioni ordinarie, ha rilevato la Corte, derivano essenzialmente da addizionali a tributi statali, da quote di partecipazione al gettito di tributi statali e dall'intero gettito di tributi disciplinati dalla legge statale, con la possibilità di determinazione delle aliquote – entro limiti prefissati – da parte della Regione. Difatti non consta, allo stato attuale della normativa regionale, la sussistenza di tributi regionali «propri» (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione Abruzzo) che possano essere considerati ai fini della «revisione» in oggetto. Orbene,

secondo la Corte, la disposizione regionale in esame non può che essere riferita ai tributi regionali c.d. «derivati», vale a dire istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni (sentenza n. 123 del 2010). Di qui la violazione del l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. Ciò, in primo luogo, in punto di «revisione complessiva» di tasse, canoni e imposte regionali (comma 1), perché tale espressione sottintende, in effetti, anche la possibilità d'incremento dei predetti tributi, così da contravvenire al principio, sancito da questa Corte, secondo cui è vietato alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri con gli stessi presupposti dei tributi dello Stato ovvero di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (sentenza n. 102 del 2008). Tale principio è stato confermato dall'art. 2 della legge n. 42 del 2009. Per le medesime ragioni, anche l'adeguamento indifferenziato su base ISTAT di tasse, canoni ed imposte regionali, destinato ad operare in caso d'inerzia della Giunta regionale (comma 2), è lesivo della competenza esclusiva statale in materia tributaria, come pure della riserva di legge *ex* art. 23 Cost., intermediata dalle previsioni dello Statuto dei diritti del contribuente sulla chiarezza e trasparenza delle disposizioni fiscali (art. 2 della legge n. 212 del 2000).

iv) Addizionale erariale su tributo proprio della Provincia

Con la sentenza n. **142** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del d.l. n. 98 del 2011, sia nel testo originario sia in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, e comunque assorbita nella pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione in questione, sollevata in relazione all'art. 73 dello Statuto, in quanto l'addizionale erariale, innestandosi in un tributo proprio della Provincia - cioè nella tassa automobilistica provinciale istituita dall'art. 4 della legge prov. n. 10 del 1998, da qualificarsi «tributo proprio» in senso stretto a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi del secondo periodo del comma 1 dell'art. 73 dello statuto d'autonomia -, costituirebbe maggiorazione di un tributo provinciale, con la conseguenza che anche il gettito di tale addizionale andrebbe attribuito alla Provincia. La Corte ha affermato che il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente è errato in quanto l'addizionale (sia essa qualificabile come una vera e propria addizionale oppure come una sovrimposta), pur innestandosi in un tributo proprio della Provincia, resta un prelievo erariale, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.); pertanto, anche il gettito di tale addizionale spetta all'erario, nei limiti consentiti dalle norme statutarie.

v) Esenzioni dell'addizionale regionale all'IRPEF

La sentenza n. **2** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge della Provincia di Bolzano n. 15 del 2010, che introducono esenzioni dell'addizionale regionale all'IRPEF. La Corte non condivide la tesi del Governo ricorrente, secondo cui le Province, in base allo statuto di autonomia, potrebbero adottare solo la specifica modifica del tributo erariale espressamente loro consentita dalla legge statale, ed afferma che, invece, le esenzioni dell'addizionale regionale all'IRPEF previste dalle disposizioni provinciali impugnate sono legittime in quanto trovano il loro fondamento nel comma 1-*bis* dell'art. 73 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. La Corte con questa decisione conferma l'interpretazione della disposizione statutaria già chiarita con le sentenze n. 323 del 2011 e n. 357 del 2010, secondo cui le Province autonome, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente loro devoluto, e ove la legge statale consenta loro una qualche manovra sulle aliquote, sulle esenzioni, sulle detrazioni o sulle deduzioni, possono liberamente compiere una qualsiasi di tali manovre, purché essa non abbia l'effetto economico di superare il limite delle «aliquote superiori» fissate dalla legge statale. Nella specie, la Corte riconosce che le norme censurate rispettano le condizioni ed i limiti richiesti in quanto: a) hanno ad oggetto un tributo erariale il cui gettito è interamente devoluto alle Regioni (ai sensi dell'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 446 del 1997) e, quindi, alle Province autonome; b) traggono fondamento da una norma statale (il comma 3 dell'art. 50 del medesimo d.lgs. n. 446 del 1997), che consente a dette Province di maggiorare l'aliquota base; c) comportano necessariamente una diminuzione del gettito del tributo e, pertanto, rispettano i «limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

In materia di tributi si veda anche: Capitolo II, *Sezione V, I Tributi*, nonché Capitolo III, *Sezione II, Le autonomie territoriali*, *sub* 9. L'autonomia finanziaria.

3.1.3. "Sistema […] contabile dello Stato (lett. e)

i) codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento

La sentenza n. **309** (su cui *amplius* nel paragrafo dedicato al coordinamento della finanza pubblica) ha dichiarato, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Campania n. 2 del 2012, che autorizzava il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, determinando il limite complessivo del nuovo indebitamento e le modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti. La disposizione, infatti, è stata adottata in contrasto con norme statali (legge 1970, n. 281, art. 10, secondo comma) che costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito, a tutela degli equilibri strutturali di bilancio della Regione, e dunque è lesiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di sistema contabile dello Stato.

ii) Riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente)

La sentenza n. **297** ha ad oggetto le censure proposte dalla Regione Veneto avverso l'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011, concernente la disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La sentenza – che dichiara l'illegittimità della disposizione laddove non prevede la partecipazione delle Regioni alla determinazione dell'ISEE – si pronuncia anche sulla questione della mancata partecipazione della Regione alla riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE. Più specificamente, la Regione ricorrente, pur riconoscendo espressamente che la norma si riferisce solo a risparmi statali, lamenta la violazione del principio di leale collaborazione per la mancata previsione, nel decreto-legge, dell'intesa con le Regioni nella riassegnazione di tali risparmi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nella loro riallocazione nei territori regionali. La Corte dichiara che tale questione non è fondata, infatti l'evidente sussistenza della competenza esclusiva statale in materia di sistema contabile e finanziario dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.), nonché il difetto di incidenza su alcuna competenza della Regione rendono inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione. Né rileva l'ulteriore richiesta di un'intesa nella fase dell'attuazione da parte dello Stato di politiche sociali nei territori regionali con le risorse riassegnate. Non solo, infatti, la norma impugnata nulla prevede in ordine all'attuazione delle politiche sociali e assistenziali da parte dello Stato; ma nemmeno risulta che dette politiche incidano in qualche modo sulla competenza regionale. L'art. 5 censurato attiene alla riassegnazione dei risparmi statali al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non certo all'attuazione di politiche sociali e assistenziali mediante tali risorse. Si rimane, dunque, all'interno del sistema contabile e finanziario dello Stato, in ordine al quale la Regione non può invocare alcuna forma di collaborazione.

3.1.4. "Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"(lett. g)

i) Il personale della scuola

La sentenza n. **147** esamina una questione avente ad oggetto l'art. 19, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, il quale prevede che alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto a 400 per le istituzioni site in piccole isole, comuni montani e aree

caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato; tali istituzioni, invece, sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni autonome. La Corte afferma che è indubbio che questa previsione incide in modo significativo sulla condizione della rete scolastica, e dunque sulla competenza concorrente in materia di istruzione; ma che, tuttavia, tenendo presente che i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo *status* giuridico – è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma. In definitiva, chiarisce la Corte, la disposizione in esame persegue l'evidente finalità di riduzione del numero dei dirigenti scolastici – al fine di contenimento della spesa pubblica – attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione nella copertura dei posti di dirigenza e questa materia rientra nell'àmbito della competenza esclusiva dello Stato. Conseguentemente, è dichiarata la non fondatezza della questione.

La sentenza n. **279** dichiara non fondata la questione art. 64, commi 2 e 4, lettera *e*) del d.l. n. 112 del 2008, concernente la revisione delle dotazioni organiche del personale scolastico ATA (amministrativo tecnico e ausiliario) e la riduzione complessiva, da realizzarsi nel triennio 2009-2011, del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007-2008. Fra le altre, la Corte esamina anche una censura riferita alla violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione. La Corte preliminarmente richiama la sentenza n. 200 del 2009, la quale ha specificamente qualificato le disposizioni di cui al comma 4, lettere da *a)* ad *f)*, dell'art. 64, come "norme generali sull'istruzione", dirette ad assicurare unitarietà ed uniformità nell'intero territorio nazionale all'ordinamento scolastico, nonché la sentenza n. 37 del 2005, che in relazione al comma 2, dello stesso art. 64, ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 117 Cost., una questione concernente una disposizione statale analoga che rinviava a un decreto ministeriale per disporre la riduzione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, compresi nel personale ATA, in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003. Ciò posto, la Corte, in continuità con la decisione n. 37 del 2005, conferma che l'oggetto della disposizione impugnata, prevista dall'art. 64, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, dal momento che essa attiene alle modalità della revisione delle dotazioni organiche del personale ATA, il quale permane alle dipendenze dello Stato secondo quanto previsto dagli artt. 542 e seguenti del d.lgs. n. 297 del 1994, e dall'art. 8 della legge n. 124 del 1999.

ii) Comunità di àmbito e Autorità marittima

In materia di attribuzione e ripartizione dei compiti istituzionali fra i vari organismi statali, interviene la sentenza n. **159**. In particolare, l'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 41 del 2011 prevedeva che la Comunità di àmbito (poi sostituita dall' "autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani") il cui àmbito territoriale ottimale ricomprendeva il territorio di competenza dell'Autorità marittima o la parte prevalente dello stesso, provvedesse, in avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima, all'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, previa stipula di apposita convenzione con l'Autorità marittima medesima per il rimborso delle spese sostenute. Siffatta disposizione divergeva dal modello delineato dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 182 del 2003. Infatti, la disposizione statale stabilisce che i piani di raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi siano elaborati dall'Autorità marittima «d'intesa con la Regione competente», la quale «cura, altresì, le procedure relative all'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti, d'intesa con l'Autorità marittima per i fini di interesse di quest'ultima». La Corte ha già dichiarato inderogabile la disciplina statale, sebbene con riferimento al parametro competenziale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) (sentenza n. 187 del 2011). Ora, ne riconferma l'inderogabilità e dichiara l'illegittimità della norma regionale in quanto essa, oltre a disporre la allocazione della funzione diversamente da quanto

previsto dal competente legislatore statale, ha, altresì, per implicito, individuato in relazione a tale funzione una nuova competenza della Autorità marittima, struttura pacificamente appartenente alla organizzazione dello Stato. Infatti, nel caso in cui sia previsto che un ente svolga un determinato compito «in avvalimento e per conto» di altro ente, è di tutta evidenza che l'adozione di tale strumento organizzatorio postuli che la funzione amministrativa concretamente esercitata sia, in via originaria, allocata presso l'ente che si avvale e, solo in via sussidiaria e delegata, presso l'ente materialmente operante. In definitiva, la legge regionale – invece di limitarsi a disciplinare materie rientranti nelle sue competenze legislative – ha provveduto, al contrario, ad attribuire nuovi compiti alla Autorità marittima, ed ha, in tal modo, illegittimamente modificato l'assetto competenziale delineato sul punto dalla legge dello Stato. Palese è, pertanto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. che riserva al legislatore nazionale la potestà normativa sulla organizzazione amministrativa dello Stato, àmbito nel quale è evidentemente compresa la attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali fra i vari organismi statali.

iii) Ricostruzione successiva al terremoto

Con la sentenza n. **32**, la Corte ha dichiarato dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011. Secondo la Corte, la Regione, nel disporre di risorse statali, non può intervenire con una propria disciplina in un àmbito di competenza dello Stato. Essa certamente non può interferire in materie di esclusiva competenza statale, né può farlo, per le materie di legislazione concorrente, nella sfera, pure afferente allo Stato, dell'emanazione dei principî fondamentali. Ciò, indipendentemente dal contenuto della norma regionale emanata e, quindi, *a fortiori* in caso di contrasto della stessa con i predetti principî fondamentali. Orbene, nel caso in esame, l'impugnato art. 11 viola l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., perché, per il suo tramite, il legislatore regionale ha disposto unilateralmente a favore della Regione Abruzzo di somme già precedentemente attribuite per il perseguimento di determinate finalità ad un'autorità statale, qual è il Commissario delegato per la ricostruzione successiva al terremoto. La norma regionale in esame finisce, così, per incidere illegittimamente nel sistema contabile dello Stato e nella disciplina della dotazione di un organo della sua amministrazione.

iv) Applicazione di disposizioni comunitarie

La sentenza n. **278** ha ad oggetto, fra l'altro, l'art.7, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2011, che stabilisce che i provvedimenti di approvazione relativi ad opere e progetti, che abbiano avuto una valutazione di incidenza negativa, dispongano le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea denominata «Natura 2000». Detta disposizione è censurata dal Governo in quanto ometterebbe di prescrivere che i detti provvedimenti debbano essere comunicati alla Commissione europea per quel che concerne le misure di compensazione adottate. L'omissione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto con l'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. n. 357 del 1997, attuativo delle direttive 92/43/CEE e 92/43/CEE. Sul punto, la Corte – dopo aver considerato che la disposizione censurata è ispirata all'esigenza della Provincia di conformarsi ad altra declaratoria di illegittimità costituzionale (sentenza n. 151 del 2011) – rileva che il mancato richiamo delle specifiche disposizioni statali da parte della norma regionale non comporta certamente la inapplicabilità di queste ultime (sentenze n. 43 del 2011 e n. 45 del 2010) soprattutto in una fattispecie come quella in esame, in relazione alla quale la Provincia autonoma non ha alcun titolo a regolare le modalità applicative della disposizione comunitaria, riservate allo Stato ai sensi dell'art. 5, commi 9 e 10, del d.P.R. n. 357 del 1997. Tale ultima disposizione è infatti espressione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali).

3.1.5. "Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale" (lett. h)

i) Lotta alle organizzazioni criminali

Con la sentenza n. **34** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Calabria (legge regionale n. 7 del 2011), in quanto, nell'istituire l'"Agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati alle organizzazioni criminali" avente compiti di amministrazione e utilizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria, reca previsioni incompatibili con quelle contenute nella legislazione statale in materia e, in particolare, nell'art. 2-*undecies*, secondo comma, lettera *b)*, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere) e nell'art. 3, comma 4, lettere *f)* e *g)*, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito con modificazioni dalla legge 31 maggio 2010, n. 50. Afferma la Corte che le disposizioni regionali sovrapponendosi in maniera distonica a quelle nazionali, invadono l'àmbito di competenza esclusiva riservato allo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza. Ed infatti l'istituzione di un'apposita Agenzia regionale «il cui nome di per sé evoca un ruolo operativo non riducibile a meri compiti istruttori, consultivi o di studio e ricerca» e il fatto che l'àmbito di intervento, inteso nel suo complesso, è «parzialmente sovrapponibil[e] con le competenze statali in materia di sicurezza e di amministrazione di beni sequestrati» sono stati indicati dalla Corte (sentenza n. 325 del 2011) come elementi già di per sé idonei a concludere che la Regione ha invaso la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata alla competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost. Rimarca, inoltre, che la legge regionale in esame ha espressamente conferito non solo delle facoltà (come quella, a esempio, di richiedere l'assegnazione dei beni confiscati), ma anche precipui compiti di amministrazione, vigilanza e custodia dei beni sequestrati, muovendosi in direzione opposta rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale di gestire in maniera unitaria e coordinata i beni sequestrati e di programmare organicamente la loro destinazione.

Sempre con riferimento alla Regione Calabria, la sentenza n. **35** affronta un'altra questione in materia di sicurezza, avente ad oggetto la legge regionale n. 4 del 2011, recante misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione. In particolare è portata all'esame della Corte una misura apprestata «contro i rischi di infiltrazione 'ndranghetista, nell'àmbito della più globale strategia di contrasto all'illegalità in Calabria», in base alla quale chiunque riceva ed utilizzi finanziamenti regionali per importi pari o superiori ad euro 10.000 deve impiegare un conto corrente unico e dedicato a tali operazioni, in conformità e secondo le procedure previste dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia). Osserva la Corte che l'ordine pubblico e la sicurezza, ai fini del riparto della competenza legislativa, hanno per oggetto le «misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenza n. 407 del 2002; in seguito, *ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004). Il legislatore statale, nell'esercizio di tale competenza, in particolar modo nel settore degli appalti pubblici, è già intervenuto allo scopo specifico di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, e così di prevenire la commissione di reati che possano originarsi dal maneggio del pubblico denaro, con riferimento soprattutto all'infiltrazione criminale e al riciclaggio (si vedano: art. 176, comma 3, lettera *e)*, del decreto legislativo n. 163 del 2006; art. 14 della legge 18 giugno 2009, n. 69; art. 1-*quater* del decreto-legge n. 195 del 2009, convertito nella legge n. 26 del 2010; art. 3 della legge n. 136 del 2010). Per parte sua, la legge regionale impugnata, sia per la finalità, sia per l'oggetto materiale su cui impatta, sia per lo strumento normativo impiegato, gravita nel campo già occupato dalla normativa statale, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, rispetto alla quale il legislatore regionale è invece estraneo, "non essendo in discussione, nel peculiare caso di specie, un'attività che, per quanto connessa a fenomeni criminali, sia tuttavia «tale da poter essere ricondotta a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale», la cui disciplina possa per tale motivo venire assegnata alla legge regionale (sentenza n. 4 del 1991; in seguito, sentenze n. 167 del 2010 e n. 105 del 2006). Precisa, inoltre, la

Corte che la promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell'àmbito dell'organizzazione degli uffici regionali, non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 55 del 2001; da ultimo, sentenza n. 325 del 2011)". Conclude, dunque, la Corte con una dichiarazione di illegittimità, estesa alla intera legge, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

In tema di confisca di prevenzione, la Regione siciliana ha censurato talune disposizioni del decreto legislativo n. 159 del 2011, che concernono il procedimento di assegnazione dei beni confiscati. Questi, secondo la normativa impugnata, sono acquisiti al patrimonio dello Stato (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011) e ivi mantenuti, ovvero trasferiti al patrimonio del Comune, della Provincia o della Regione (art. 48, comma 3), con provvedimento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (art. 47). Secondo la Regione ricorrente, l'acquisizione al patrimonio dello Stato di tutti i beni oggetto di confisca definitiva, e perciò anche delle miniere, cave e torbiere, nonché delle cose d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico ed artistico da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale, sarebbe lesiva dello statuto, il quale riserva tali beni al patrimonio indisponibile regionale. La Corte con la sentenza n. **234** dichiara che la questione non è fondata, in quanto la norma impugnata opera entro un'area estranea alle attribuzioni della Regione siciliana. Infatti, la vicenda acquisitiva in questione non ricade nell'àmbito dell'art. 33, secondo comma, dello statuto – che disciplina l'acquisizione della proprietà al patrimonio pubblico regionale - ma è connessa a finalità, essenzialmente statali, di sottrazione del bene al "circuito economico" di origine, per inserirlo in un altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzavano il primo (sentenza n. 335 del 1996). In particolare, con riguardo alle cose d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico ed artistico, la disposizione statutaria e la norma impugnata hanno presupposti differenti, e non sono destinate a sovrapporsi: lo statuto disciplina un modo di acquisto della proprietà da parte del patrimonio pubblico in seguito al ritrovamento di beni culturali, mentre l'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 regola gli effetti della confisca, ove essa abbia colpito tali beni che siano di proprietà privata. Neppure le miniere sono assoggettabili ad una confisca suscettibile, anche in linea astratta, di confliggere con la disciplina statutaria, poiché appartengono di diritto al patrimonio indisponibile della Regione. Non è perciò immaginabile che esse possano divenire oggetto di proprietà privata e siano pertanto confiscabili. Diversa è invece la situazione normativa delle cave e delle torbiere, che lo statuto assegna in proprietà alla Regione quando ne è sottratta la disponibilità al proprietario del fondo. Si tratta di una particolare vicenda traslativa che attiene all'impiego dei beni in questione in correlazione con la natura degli stessi e con l'esercizio delle attribuzioni proprie del sistema regionale. La Corte, infatti, ha già chiarito che l'assegnazione di una categoria di beni al patrimonio regionale viene compiuta «in relazione alle funzioni pubbliche attribuite dalle norme costituzionali alla Regione» (sentenza n. 31 del 1959), così da costituire un «legame beni-funzioni» (sentenza n. 179 del 2004, sentenza n. 383 del 1991), che ponga i primi in rapporto di strumentalità con le seconde. Ne consegue che la formula statutaria non può spingersi fino ad includere fattispecie conformate da interessi cui la sfera regionale è del tutto estranea e in relazione alle quali non è perciò ipotizzabile alcuna competenza decentrata. Su questo piano, la Corte ha già avuto modo di affermare che la normativa concernente gli effetti della confisca definitiva a titolo di misura di prevenzione attiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenza n. 34 del 2012), anche con riferimento all'assegnazione dei beni e alle funzioni di vigilanza sulla corretta utilizzazione di essi da parte degli assegnatari.

ii) Sicurezza e incolumità della circolazione stradale

La sentenza n. **183** affronta alcune questioni in tema di interventi di ammodernamento e di razionalizzazione della rete dei distributori di carburante. Più specificamente la Provincia autonoma

di Trento censura l'art. 28, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, che impone al sistema regionale e delle autonomie locali di dare attuazione entro 120 giorni, al d.m. 31 ottobre 2001, che reca il Piano nazionale, adottato d'intesa con la Conferenza unificata. Nell'àmbito di tale Piano nazionale risultano direttamente individuate talune incompatibilità, nei centri abitati e fuori dai centri abitati, riconoscendosi, peraltro, largo spazio all'autonomia regionale, con riguardo sia ad eventuali deroghe, sia alla programmazione integrativa offerta dai piani regionali. La Provincia ricorrente ritiene lesa la propria competenza in materia di commercio. La Corte rimarca, quanto alle incompatibilità immediatamente selezionate dal Piano nazionale che esse riguardano circoscritte ipotesi connesse alla localizzazione sensibile dell'impianto, in prossimità di zone pedonali, zone a traffico limitato, sedi stradali, biforcazioni di strade, curve, incroci e accessi di rilevante importanza. Si tratta, perciò, di limitate fattispecie, attinenti non già ai profili di esercizio dell'attività, nell'àmbito della disciplina del commercio, ma alla tutela di interessi precipuamente legati all'assetto del territorio, alla viabilità, alla sicurezza e all'incolumità della circolazione stradale, questi ultimi di esclusiva spettanza dello Stato (sentenze n. 428 del 2004 e n. 31 del 2001) e, per quanto attiene ai primi, quand'anche parzialmente di spettanza regionale, comunque estranei al commercio. Con riferimento, poi, alle più ampie previsioni concernenti la programmazione regionale contenute nel d.m. 31 ottobre 2001, non sfugge che l'impugnato art. 28, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011, demanda ai Comuni anche il compito di chiudere gli impianti incompatibili con la normativa regionale di settore, la quale, a sua volta, si sviluppa a partire dalla programmazione nazionale, e in coerenza con gli obiettivi indicati dalla legislazione statale e dal Piano nazionale. Vi è, pertanto, un'ampia parte di normazione riservata alla competenza regionale e delle Province autonome, sia pure sulla base dei principî fondamentali espressi dalla legge dello Stato. Ciò posto, la Corte ricorda che benché la materia del commercio non sia estranea ai profili organizzativi e gestionali degli impianti di distribuzione del carburante (sentenza n. 559 del 1988), tuttavia, con riferimento a organici interventi di ammodernamento e razionalizzazione dell'intera rete, essa ha già affermato la sussistenza di uno spazio conservato alla cura del legislatore statale, e tale, nei casi di potestà esclusiva, da consentire l'esercizio della stessa funzione regolamentare (sentenza n. 159 del 2001). In particolare, per quanto attiene alla chiusura degli impianti incompatibili, gli obiettivi di «efficienza della distribuzione», di qualità ed efficienza del servizio e di razionalizzazione del sistema distributivo incidono con prevalenza sulla competenza concorrente relativa alla distribuzione dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.), come già ritenuto con la sentenza n. 172 del 2004. Al contempo, gli ulteriori interessi coinvolti, attinenti al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente, alla circolazione e sicurezza stradale, alla tutela dei beni di interesse storico e architettonico, sono a propria volta estranei all'area del commercio. Avuto, perciò, riguardo al contesto normativo entro cui si collocano gli interventi volti alla chiusura degli impianti incompatibili, e al quale va ascritto il d.m. 31 ottobre 2001, appare chiaro che la potestà legislativa residuale in materia di commercio, posta a fondamento del ricorso, è recessiva, rispetto all'intreccio di sfere di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente. Conclusivamente, la Corte dichiara non fondata la questione.

3.1.6. "Ordinamento civile" (lett .l)

i) Rapporto di lavoro

In materia di rapporto di lavoro, la Corte, con la sentenza n. **51** (al punto 5.2) riafferma che la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile (sent. nn. 108, 69 e 68 del 2011, e 354 del 2010). In base a tale principio, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Molise n. 6 del 2011, in quanto la disposizione, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori LSU in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, "incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione)", e

dunque invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

La sentenza n. **63** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa al quarto comma dell'art. 53 del nuovo statuto molisano, censurato, nella parte in cui dispone che il personale degli enti pubblici non economici è equiparato al personale regionale. La disposizione statutaria violerebbe – secondo il Governo - la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*) "perché impedirebbe il corretto evolversi della disciplina contrattuale collettiva dei vari comparti interessati, sottraendo per legge materia alla contrattazione". La Corte argomenta che l'equiparazione del personale degli enti pubblici non economici regionali al personale regionale, operata dalla norma censurata, non comporta la temuta sottrazione per legge di una materia di per sé riservata alla contrattazione collettiva per comparti, posto che anche il rapporto di lavoro del personale regionale è – come, peraltro, espressamente previsto dall'art. 52, comma 2, del medesimo testo statutario – «regolato dalla legge e dai contratti». Tale espressa previsione comporta che la norma impugnata non può che essere interpretata nel senso di rinviare, quanto al trattamento del personale degli enti pubblici non economici e di quello del personale regionale, alla disciplina del rapporto di lavoro contenuta nei contratti collettivi stipulati in relazione ai comparti interessati, senza alcuna lesione della riserva di competenza attribuita alla contrattazione collettiva.

In tema di contratto di lavoro a tempo parziale alle dipendenze della pubblica amministrazione, si pronuncia la sentenza n. **141**. Vengono all'esame della Corte due disposizioni della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge n. 9 del 2009, artt. 10, comma 7, e 26, comma 8), delle quali, l'una pone un generale divieto di contratto di lavoro a tempo parziale per il personale della polizia locale, e l'altra detta una norma transitoria imponendo che i rapporti di lavoro a tempo parziale già stipulati siano convertiti *ope legis* in rapporti a tempo pieno entro una certa data. La Corte dopo aver illustrato l'evoluzione della legislazione statale sul lavoro a tempo parziale alle dipendenze della pubblica amministrazione, rileva che lo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, già prevedeva, all'art. 4, numero 1), una potestà legislativa primaria della Regione in materia di «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto»; che successivamente alla riforma costituzionale del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha, in più occasioni, ribadito che «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (così la sentenza n. 95 del 2008; ma in tal senso sono anche le successive pronunce n. 159 del 2008, n. 100 e n. 235 del 2010); che, infine, la Corte, con la recente sentenza n. 167 del 2010 ha confermato che, con la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, è stata riservata allo Stato la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza, mentre la materia della polizia amministrativa locale è oggetto di competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., competenza che si estende anche alle Regioni a statuto speciale in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Sulla base di queste premesse, la Corte dichiara non fondata la prima delle due questioni in quanto la disposizione impugnata non incide sulla struttura della disciplina del rapporto di lavoro – di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) - ma regola l'uso di quell'istituto da parte delle amministrazioni locali, su cui la legge regionale ha competenza. La norma, cioè, «spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive» (sentenza n. 235 del 2010). A diversa conclusione perviene la Corte, invece, per quanto riguarda l'altra disposizione censurata, che stabilisce l'obbligatoria conversione dei contratti di lavoro a tempo parziale, in precedenza stipulati, in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012. Infatti, la norma regionale incide direttamente sulla disciplina di contratti che già esistono, in tal modo intervenendo nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'impiego pubblico anche regionale deve

ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva, mentre i profili "pubblicistico-organizzativi" rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (*ex multis*, sent. n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004). V. sentenza n. **149**.

In materia di rapporto di impiego, la sentenza n. **173** affronta alcune questioni promosse avverso l'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010. La norma impugnata stabilisce che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi. La Regione Liguria denuncia la natura autoapplicativa ed il carattere di dettaglio della norma censurata, insuscettibile di essere considerata come principio fondamentale, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa delle Regioni. La Corte, invece, afferma che, in realtà, nella parte in cui la disposizione si applica al personale dirigenziale regionale e provinciale (i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati), essa è riconducibile nella materia dell'ordinamento civile. Infatti l'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010 non fa altro che rafforzare il principio già affermato dall'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, a norma del quale il trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici «remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza». Si tratta di disciplina diretta a conformare due degli istituti del rapporto di lavoro che lega i dirigenti alle pubbliche amministrazioni di appartenenza quali sono il trattamento economico e soprattutto il regime di esclusività. L'art. 9, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, dunque, attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo, in sostanza, che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico. Ad avviso della Regione ricorrente, inoltre, sarebbe leso anche l'art. 39 Cost., perché la norma statale impugnata, incidendo sull'entità dei trattamenti economici determinata dai contratti collettivi, violerebbe la riserva di contrattazione in materia di retribuzioni e tale violazione si tradurrebbe in lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, perché lo Stato avrebbe alterato unilateralmente le scelte fatte dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per conto delle Regioni e posto limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale. La Corte dichiara la questione non fondata, in quanto la norma censurata integra la disciplina dell'istituto delle incompatibilità e degli incarichi aggiuntivi dei dirigenti pubblici e, dunque, non attiene a materia oggetto di contrattazione collettiva. Il compenso spettante al dirigente per gli incarichi aggiuntivi esula dall'attività svolta in esecuzione del contratto di impiego che lo lega all'ente pubblico. Si tratta, cioè, di un àmbito diverso da quello in cui vengono in rilevanza le scelte compiute dall'ARAN per conto delle Regioni.

La stessa sentenza n. **173** esamina le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalle Regioni Liguria e Puglia in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *g*), terzo e quarto comma, e 119 Cost. La norma censurata estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni. La Corte ha già affermato che le disposizioni in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni debbono essere ricondotte alla materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui esse non attengano alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008). Anche la norma, oggetto della presente questione, riguarda la disciplina delle assunzioni valevole per i soggetti di diritto privato di cui si tratta ed è estranea ai profili strettamente connessi con lo svolgimento di attività amministrativa. Essa, pertanto, dev'essere ricondotta alla normativa in tema di ordinamento di queste società di capitali, oggetto, in generale, di norme di diritto privato. Da ciò consegue

l'infondatezza delle censure sollevate dalle ricorrenti, per avere lo Stato emanato la norma nell'esercizio della competenza legislativa attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

La sentenza n. **215** risolve diverse questioni legate al tema della riduzione della spesa pubblica per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, aventi ad oggetto disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010. La prima delle questioni ha ad oggetto l'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010. La disposizione - impugnata da Regioni ordinarie e speciali – stabilisce, secondo un regime applicabile ai contratti ed agli accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge, che i rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento. Le Regioni, sostanzialmente, ritengono che tale disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché imporrebbe limiti rigidi a una specifica voce di spesa, così eccedendo dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e ledendo l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali. La Corte ritiene che la censura non sia fondata. Essa, infatti, si basa sulla riconduzione della norma impugnata alla materia del coordinamento della finanza pubblica e sulla sua qualificazione come disposizione di dettaglio. Al contrario, l'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010 è il frutto dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Infatti il legislatore, nell'imporre un limite massimo agli aumenti retributivi che possono essere disposti dalla contrattazione collettiva in sede di rinnovi relativi al biennio 2008-2009, è intervenuto a definire la disciplina di un istituto del contratto di lavoro subordinato pubblico e, cioè, quello attinente alla retribuzione. La Corte rigetta anche l'ulteriore censura formulata in riferimento all'art. 39 Cost. Il fatto che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico. L'art. 9, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, fissando esclusivamente un limite agli aumenti che possono essere disposti dai contratti collettivi relativi ad un determinato biennio, non fa altro che definire, appunto, il confine entro il quale può liberamente svolgersi l'attività negoziale delle parti. La seconda questione – anche'essa impugnata da più Regioni - ha ad oggetto l'art. 9, comma 21, dello stesso decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui esso stabilisce che «per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposti negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». Ad avviso delle ricorrenti, tale disposizione violerebbe sia l'art. 117, terzo comma, Cost., perché detta un precetto di dettaglio che pone un limite rigido ad una voce minuta di spesa (altre censure sono anche formulate in relazione agli artt. 3, 36 e 39 Cost.). La Corte, appuntando la sua attenzione sulla censura che attiene al parametro competenziale, ritiene che essa non sia fondata. Infatti, l'art. 9, comma 21, integra la disciplina di un istituto contrattuale (il trattamento economico dei dipendenti pubblici), con conseguente sua riconducibilità alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, nell'àmbito della quale quest'ultimo, pertanto, può emanare anche norme di dettaglio.

Il Governo censura l'art. 12, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, il quale estende il disposto dell'art. 13, comma 18, della legge regionale n. 24 del 2009 (concernente i processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato) al personale che ha stipulato il contratto di lavoro a termine alla data del 31 dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge impugnata. Fra le altre censure, la parte ricorrente deduce anche la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato. Secondo il Governo risulterebbe vulnerato l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione delle assunzioni. La Corte, con la sentenza n. **217**, dichiara che la questione è fondata e dichiara l'illegittimità

costituzionale del ridetto art. 12, comma 28, in contrasto con il parametro interposto, pertinentemente evocato.

In materia di contrattazione collettiva, viene censurato in via principale l'art. 8, commi 1, 2 e 2-*bis*, del d.l. n. 138 del 2011, "nella parte in cui prevede la realizzazione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale che possono operare in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali". Le censure formulate si appuntano sulla violazione della competenza concorrente regionale in materia di tutela del lavoro, in quanto la realizzazione in deroga di tali intese, concernenti aspetti oggetto delle azioni di politica attiva del lavoro, interferirebbe con le disposizioni già adottate dalla ricorrente Regione Toscana in materia di lavoro. Inoltre, pur a fronte di una normativa che presenterebbe molteplici interferenze con le competenze regionali, non risulterebbero previsti strumenti di concertazione con le Regioni, destinate a rimanere estranee alle intese disciplinate dalla disposizione impugnata, benché si tratti d'intese idonee a derogare alle disposizioni di legge, incluse quelle regionali. La Corte non condivide questa tesi e, con la sentenza n. **221**, dichiara la questione non fondata. Rileva, infatti, la Corte che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, l'effetto derogatorio opera in relazione alle sole materie richiamate e che, inoltre, trattandosi di norma avente carattere chiaramente eccezionale, non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati. Considera, inoltre, che le materie richiamate (fase costitutiva su cui v. sent. n. 51 del 2012 e n. 69 del 2011; trasformazione dei contratti di lavoro su cui v. sent. n. 108 del 2011 e n. 324 del 2010; somministrazione di lavoro; mansioni del lavoratore; inquadramento del personale, su cui v. sent. n. 68 del 2011; impianti audiovisivi) concernono aspetti della disciplina sindacale e intersoggettiva del rapporto di lavoro, riconducibili tutti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale. Né sussiste nella specie, un intreccio di materie con riferimento alla competenza regionale in ordine alla tutela del lavoro, che attiene ad altri istituti riferiti, in generale, alle politiche attive volte a favorire l'occupazione ed il lavoro (v. sent. n. 50/2005). Né è pertinente la citata giurisprudenza della Corte in tema di apprendistato (v. sent. n. 176 del 2010). Infine con riguardo agli altri parametri, la Corte rileva che la violazione del principio di leale collaborazione non è invocabile con riguardo all'esercizio della funzione legislativa e non può comunque trovare applicazione in un àmbito rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenza n. 341 del 2009). Parimenti non sussiste la violazione dell'art. 39 Cost., alla stregua del quale (quarto comma) il contratto collettivo di lavoro ha efficacia obbligatoria soltanto se il sindacato è registrato (il che non può avvenire per la mancata attuazione del citato precetto costituzionale), in quanto una eventuale violazione di tale parametro non si risolve in una violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Il Governo ha impugnato l'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che così dispone: "Per garantire l'operatività continua della Sala operativa unificata permanente (SOUP), del Centro assistenziale di pronto intervento (CAPI) e del Centro funzionale multi rischi, compreso lo svolgimento delle funzioni di supporto tecnico-amministrativo, il personale della struttura regionale di protezione civile è tenuto ad effettuare prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessario, notturne, disposte dal relativo dirigente, anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro previa intesa con le organizzazioni sindacali". La Corte, con la decisione n. **256**, dichiara l'illegittimità della disposizione, in quanto incidendo sull'orario di lavoro e sulle turnazioni del personale contrattualizzato, cioè su aspetti del rapporto di lavoro riservati alla contrattazione collettiva, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile (*ex multis*: sentenze n. 150, n. 108 e n. 7 del 2011). La Corte, dunque, non ha condiviso la tesi della difesa regionale, secondo cui la Regione avrebbe agito nell'esercizio delle sue competenze legislative, facendo uso della propria potestà concorrente nella materia della protezione civile e della potestà legislativa residuale nella materia dell'organizzazione interna regionale. Infatti, secondo consolidata giurisprudenza, l'identificazione della materia in cui è da collocare la disposizione impugnata va effettuata con riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007).

Il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge

della Regione Abruzzo n. 51 del 2010, laddove stabilisce che, nelle more dell'assegnazione di personale, anche tramite procedura selettiva, alla struttura organizzativa che cura la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo, sono prorogati i contratti di collaborazione coordinata e continuativa in essere presso quell'ufficio fino a completa copertura della relativa pianta organica. La sentenza n. **289** dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, categoria nella quale rientrano i contratti oggetto della proroga stabilita dalla norma censurata. La Corte ricorda che già la sent. n. 170 del 2011 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che prevedeva la facoltà per le amministrazioni di disporre la proroga dei contratti di collaborazione in essere, in quanto una simile disposizione, attenendo ad uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, incideva sulla materia dell'ordinamento civile.

La sentenza n. **290** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. La norma impugnata prevede l'attribuzione di un'indennità ulteriore rispetto al trattamento economico, proprio della qualifica di appartenenza, ad una categoria di personale della Regione e degli enti regionali e, precisamente, a coloro ai quali sia stato conferito l'incarico di coordinatore dei programmi integrati d'area. La Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali intervenute in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali. In quelle occasioni è stato affermato che, essendo il rapporto di impiego di tali lavoratori ormai contrattualizzato, la sua disciplina (ivi inclusa quella della retribuzione) rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 339 e n. 77 del 2011). In particolare, poi, con la sentenza n. 7 del 2011 è stata dichiarata l'illegittimità di una norma regionale che riconosceva, a favore di una certa categoria di personale regionale, un'indennità in aggiunta al normale trattamento economico e, con la sentenza n. 332 del 2010, l'illegittimità di una norma che attribuiva a determinati dipendenti regionali un trattamento accessorio in luogo di quello precedentemente goduto.

ii) Beni demaniali

La sentenza n. **114** (al punto 6) ritorna sul principio generale di inalienabilità dei beni demaniali desunto dagli artt. 822, 823 ed 824 del codice civile, ed espressamente richiamato dall'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 nonché evocato anche all'art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). La questione all'esame della Corte ha ad oggetto una norma della Provincia di Bolzano (art. 5, comma 1, della legge n. 4 del 2011), nella parte in cui prevede la cessione, da parte degli enti locali, della proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi di acquedotto. La Corte chiarisce che la norma, attraverso la prevista possibilità di cessione delle infrastrutture idriche, chiaramente incide sul regime della proprietà di tali beni, che, a prescindere dalla titolarità, rientrano nella disciplina demaniale; ribadisce che il settore resta disciplinato dall'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede il regime demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, la loro "inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge" e dalle norme del codice civile; conferma che una siffatta disciplina statale impedisce di modificare "il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, trattandosi di materia ascrivibile all'ordinamento civile, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera *l)*" (in particolare, sent. n. 320 del 2011), alla quale non può sottrarsi neppure la Provincia autonoma di Bolzano, non essendo rinvenibile alcun titolo competenziale specifico al riguardo; conclude dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

iii) Proprietà

La medesima sentenza n. **114** (al punto 8) affronta un'altra questione in cui il parametro violato è l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., per invasione della competenza statale in materia di

ordinamento civile. Precisamente, la questione ha ad oggetto una disposizione della Provincia di Bolzano (art. 9, comma 4, alinea 6 e 7, della legge n. 4 del 2011), nella parte in cui prevede, ai fini dell'isolamento termico degli edifici e dell'utilizzo dell'energia solare, la possibilità di derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile. La censura verte sul mancato richiamo al rispetto delle norme sulle distanze fra edifici, integrative del codice civile e, in particolare, dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968. La Corte ha in più occasioni precisato che le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze. In particolare, data la connessione e le interferenze tra interessi privati e interessi pubblici in tema di distanze tra costruzioni, l'assetto costituzionale delle competenze in materia di governo del territorio interferisce con la competenza esclusiva dello Stato a fissare le distanze minime, sicché le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principî della legislazione statale, potendo, nei limiti della ragionevolezza, fissare limiti maggiori. Le deroghe alle distanze minime, poi, devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati (sentenza n. 232 del 2005). Nel caso di specie, la norma in questione, attraverso il mero richiamo delle norme del codice civile, è suscettibile di consentire l'introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze di cui all'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica» (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente, per giurisprudenza consolidata, un'efficacia precettiva e inderogabile. In quanto tali deroghe non attengono all'assetto urbanistico complessivo delle zone di cui si verte, il mancato richiamo alle norme statali vincolanti per la Provincia, determina l'illegittimità costituzionale delle relative norme per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., avendo invaso la competenza statale in materia di ordinamento civile.

iv) Responsabilità civile

L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 23 del 2003, stabiliva che non sono soggette a esecuzione forzata le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica specificatamente destinate al pagamento delle retribuzioni al personale, al pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari, e al funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai Consorzi. La dichiarazione di impignorabilità doveva essere formalizzata con deliberazione degli organi di amministrazione del Consorzio a cadenza trimestrale, da notificarsi alla Ragioneria della Regione, al Tesoriere regionale e al Tesoriere dei Consorzi di bonifica. La disposizione è stata impugnata in riferimento a diversi parametri costituzionali, ma la Corte osserva che la censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera *l*) deve essere esaminata per prima, in quanto le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma, avendo riguardo alle regole che disciplinano il riparto delle competenze legislative, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano la violazione di ulteriori parametri costituzionali (sentenza n. 368 del 2008). La Corte, con la sentenza n. **273** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma regionale, in quanto essa – estendendo l'istituto dell'impignorabilità (commi 1 e 2) e prevedendo tempi e modi della rilevabilità della stessa da parte del giudice (commi 1 e 3) – ha introdotto una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei consorzi di bonifica ed ha stabilito per gli stessi un regime peculiare, operando, quindi, nell'àmbito di una materia attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. La Corte ha dunque applicato il principio costantemente affermato nella sua giurisprudenza, secondo cui «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005)». In particolare, la Corte ricorda un precedente

sostanzialmente analogo a quello deciso con la sent. n. 273, riferito ad una norma della Regione Campania, la quale stabiliva che gli enti nella stessa indicati «non possono essere sottoposti a pignoramenti» (sentenza n. 123 del 2010). In quella occasione la Corte precisò che la norma «nel disporre l'impignorabilità, introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando "alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile" (sentenza n. 25 del 2007)», incidendo in tal modo su di una materia riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per converso, la Corte aveva dichiarato non fondate le censure proposte da una Regione nei confronti di una norma dello Stato (art. 27, comma 13, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) che stabiliva «un regime di impignorabilità e insequestrabilità delle somme di competenza degli enti locali, giacenti nelle contabilità speciali del Ministero dell'interno», sulla base del rilievo che concerneva una materia oggetto del medesimo parametro costituzionale, poiché con essa erano stati «estesi degli istituti, l'impignorabilità e l'insequestrabilità, già conosciuti dal codice di rito (…) di cui non può disconoscersi la natura processuale» (sentenza n. 18 del 2004).

v) Società partecipate

In tema di società partecipate, la sentenza n. **148** esamina la questione prospettata, da più Regioni, avverso il comma 32 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 (nel testo risultante da successive modifiche), il quale pone il divieto, per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, di costituire società e obbliga gli stessi enti a mettere in liquidazione le società già costituite o a cederne le partecipazioni. La Corte chiarisce il senso della norma impugnata: a) con riguardo alle società già costituite, essa presenta i caratteri di una sanzione nei confronti degli enti "non virtuosi" le cui società partecipate non presentino bilanci in utile negli ultimi tre esercizi o abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio o, ancora, abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio, per effetto delle quali il Comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime. L'obbligo di mettere in liquidazione le società già costituite al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 non grava, invece, sugli enti le cui società siano "virtuose"; b) quanto al divieto di costituire nuove società, esso opera, invece, nei confronti di tutti gli enti (senza distinzione tra "virtuosi" e non) con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. Tale divieto risponde all'esigenza di evitare eccessivi indebitamenti da parte di enti le cui piccole dimensioni non consentono un ritorno economico in grado di compensare le eventuali perdite subite. Ciò posto, la Corte respinge le censure delle Regioni che lamentano la lesione della loro sfera di autonomia e riconosce, invece, che si tratta di una regola - incidente in modo permanente sul diritto societario, escludendo per determinati soggetti pubblici (i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti) l'idoneità a costituire società partecipate - ricadente nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

3.1.7. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"(lett. m)

i) Prestazioni di attività amministrativa

La sentenza n. **164** interviene sulla disciplina della SCIA contenuta nell'art. 49, comma 4-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010 (convertito nella legge n. 122 del 2010), la quale sostituisce quella già esistente in tema di DIA, modificando non soltanto la previgente disciplina statale ma anche quella regionale. Ritengono le Regioni ricorrenti che in tal modo detta disciplina interferisca in ambiti di legislazione regionale. La Corte dichiara non fondate le relative questioni, in base alle seguenti considerazioni. La normativa impugnata espressamente qualifica la disciplina come attinente alla tutela della concorrenza e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La Corte, tuttavia, afferma che il richiamo alla tutela della concorrenza oltre ad essere privo di efficacia vincolante, è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA, con il principio di semplificazione ad essa sotteso, si riferisce ad «ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non

costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli stessi». La disciplina, dunque, ha un àmbito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e perciò va oltre la materia della concorrenza, anche se è ben possibile che vi siano casi nei quali quella materia venga in rilievo. Ma si tratta, per l'appunto, di fattispecie da verificare in concreto (per esempio, in relazione all'esigenza di eliminare barriere all'entrata nel mercato). Invece, l'autoqualificazione come disciplina costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. benché priva di efficacia vincolante, si rivela corretta. La Corte rimarca che l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è prevista in relazione ai «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Anzi, la suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia. In questo quadro, la Corte ricorda che, secondo la sua giurisprudenza, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 387 del 2007). Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n.120 del 2005), e con esso è stato attribuito «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» (sentenze n.10 del 2010 e n. 134 del 2006). Si tratta, quindi, non tanto di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002). (I predetti enunciati sono ribaditi anche nella decisione n. 207 del 2012). Alla stregua di tali principî, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, «la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa» (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3. del Considerato in diritto). Orbene – premesso che l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione", della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati – la normativa censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano iniziare una determinata attività (rientrante nell'àmbito del citato comma 4-*bis*), previa segnalazione all'amministrazione competente. Con la presentazione di tale segnalazione, il soggetto può dare inizio all'attività, mentre l'amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (trenta giorni nel caso di SCIA in materia edilizia), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salva la possibilità che l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un

termine fissato dall'amministrazione. Al soggetto interessato, dunque, si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all'attività (è questo il principale *novum* della disciplina in questione), fermo restando l'esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi. Inoltre, è fatto salvo il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-nonies della legge n. 241 del 1990. Si tratta di una prestazione specifica, circoscritta all'inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima. La Corte, poi, con riguardo all'art. 5, comma 1, lettera *b)*, e comma 2, lettere *b)* e *c)*, del d.l. n. 70 del 2011 (convertito nella legge n. 106 del 2011), afferma che le medesime considerazioni vanno applicate anche alla SCIA in materia edilizia, come ormai in modo espresso dispone la norma censurata, entro i limiti e con le esclusioni previsti. Infatti, ribadito che la normativa censurata riguarda soltanto il momento iniziale di un intervento di semplificazione procedimentale, e precisato che la SCIA non si sostituisce al permesso di costruire (i cui ambiti applicativi restano disciplinati in via generale dal d.P.R. n. 380 del 2001), non può porsi in dubbio che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgano anche per l'edilizia. È ben vero che questa, come l'urbanistica, rientra nel «governo del territorio», materia appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principî fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che nel caso di specie, sulla base degli argomenti in precedenza esposti, il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta.

La sentenza n. **203** affronta una questione in tema di SCIA. L'istituto – che subentra alla DIA, sostituendola - riconosce la possibilità di dare immediato inizio ad una attività (è questo il principale *novum* della disciplina in questione), fermo restando l'esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi, ed il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela. La Provincia autonoma di Trento censura, in particolare, l'art. 49, comma 4-*ter*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella 30 luglio 2010, n. 122, il quale, nel qualificare la disciplina della «Segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA), contenuta nel comma 4-*bis*, come attinente alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., interferirebbe in ambiti di legislazione regionale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., quali la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il commercio, oltre alle materie riservate dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento. La Corte rileva che entrambi gli istituti (DIA e SCIA, in rapporto di continuità tra loro) hanno lo scopo di rendere più semplici le procedure amministrative, alleggerendo il carico degli adempimenti gravanti sul cittadino. Essi sono espressione del principio di semplificazione, di diretta derivazione comunitaria, che va senza dubbio catalogato nel novero dei principî fondamentali dell'azione amministrativa (sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005). Ciò posto, passando all'esame dei profili di censura, la Corte rileva che il richiamo alla tutela della concorrenza, effettuato dal citato art. 49, comma 4-*ter*, oltre ad essere privo di efficacia vincolante (è principio costantemente affermato che la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza), è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA, con il principio di semplificazione ad essa sotteso, ha un àmbito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e perciò va oltre la materia della

concorrenza, anche se è ben possibile che vi siano casi nei quali quella materia venga in rilievo. Ma si tratta, per l'appunto, di fattispecie da verificare in concreto. Invece, l'autoqualificazione riferita ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., benché priva di efficacia vincolante, si rivela corretta. La disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. Nella fattispecie, l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione", della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati. Si tratta di una prestazione specifica, circoscritta all'inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima. Conclusivamente, la Corte dichiara non fondata la questione, in quanto la normativa censurata rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. In finale la Corte affronta il particolare punto di vista della materia edilizia. Le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgano, infatti, anche per la SCIA in materia edilizia. È ben vero che questa, come l'urbanistica, rientra nel «governo del territorio», materia appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principî fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che nel caso di specie, sulla base degli argomenti in precedenza esposti, il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta.

La sentenza n. **207** - in relazione ad una fattispecie che trovasi descritta *sub Le Regioni speciali* - riconosce che la competenza primaria della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela paesaggistica recede dinanzi alla competenza esclusiva dello Stato "di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. La particolarità della pronuncia risiede nel fatto che la prestazione *de qua* consiste in un procedimento amministrativo. La cosa non è nuova, e la Corte così ripercorre, nella parte motiva della decisione, le sue precedenti affermazioni: "… più volte questa Corte ha affermato, sottoponendo a scrutinio le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che esse definivano livelli essenziali delle prestazioni. È opportuno ricordare, al riguardo, che il legislatore statale, con l'art. 29 della legge n. 241 del 1990 – come modificato dall'art. 10 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – al comma 2-*bis*, ha previsto che afferiscano ai livelli essenziali delle prestazioni le norme di legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di assicurare la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, sia quelle tese all'individuazione di un responsabile ed alla conclusione del procedimento stesso entro il termine prefissato, sia quelle relative alla durata massima dei procedimenti. Fin dalla sentenza n. 282 del 2002, questa Corte ha sottolineato che alla base dei livelli essenziali vi è l'esigenza, che giustifica la competenza esclusiva statale, di «porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle». Particolarmente significativa è la già citata sentenza n. 322 del 2009, relativa alla certificazione ambientale o di qualità rilasciata da soggetto certificatore accreditato, nella quale si

afferma che la disposizione allora impugnata «mira […] ad assicurare che tutte le imprese fruiscano, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti», affidando «ad un regolamento governativo (da adottarsi previo parere della Conferenza Stato-Regioni) [il] compito di individuare "le tipologie dei controlli"». Dato che la «disciplina è […] riconducibile alla materia "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato», a quest'ultimo spetta, dunque, «anche la potestà normativa secondaria, con la naturale conseguenza della attribuzione del potere regolamentare».".

ii) Prestazioni sanitarie

La sentenza n. **187** concerne alcune questioni riguardanti le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto *ticket*). Le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto hanno impugnato l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, il quale stabilisce che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 796, lettere *p)* e p-*bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'art. 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133». La disposizione impugnata, dunque, mira a ripristinare anticipatamente l'efficacia della disciplina del *ticket* introdotta nel 2006 e poi temporaneamente «abolita». Ad avviso della Regione Veneto, la disposizione censurata detterebbe una disciplina di dettaglio nelle materie di competenza concorrente «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117 Cost.), inciderebbe sull'autonomia finanziaria della Regione (art. 119 Cost.), che non potrebbe scegliere come reperire le risorse da destinare alla gestione del servizio sanitario, e lederebbe l'art. 118 Cost. e il principio di leale collaborazione. (Per le censure prospettate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in relazione allo statuto speciale, v. *sub* Le Regioni speciali). La Corte si è già pronunciata nel senso della non incompatibilità con la Costituzione del cosiddetto *ticket* introdotto nel 2006, in quanto la disciplina in materia di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie persegue un duplice scopo: «l'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali […])» (sentenza n. 203 del 2008). Tali argomentazioni si applicano anche alla disposizione attualmente impugnata, la quale non introduce una nuova disciplina, ma si limita a ripristinare anticipatamente l'efficacia del *ticket* previsto dall'art. 1, comma 796, lettera *p)*, della legge n. 296 del 2006. Di conseguenza, l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011 non viola gli artt. 117, 118 e 119 Cost. Anche le censure relative alla lesione all'autonomia finanziaria della Regione (art. 119 Cost.) – per l'impedimento alla Regione di scegliere come reperire le risorse da destinare alla gestione del servizio sanitario - e alla violazione del principio di leale collaborazione, sono infondate. La disposizione censurata, infatti, consente alle Regioni di adottare due tipi di misure alternative al *ticket* di dieci euro: l'introduzione di misure di partecipazione, previa verifica di equivalenza, sotto il profilo dell'equilibrio economico-finanziario e dell'appropriatezza, da parte del «Tavolo tecnico», oppure la stipula di un accordo con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze per l'adozione di ulteriori misure alternative. Sussiste, dunque, per le Regioni « la possibilità di scegliere in un ventaglio di "strumenti concreti da utilizzare per raggiungere [gli] obiettivi [di riequilibrio finanziario]"», condizione in presenza della quale la Corte ha escluso l'illegittimità di misure statali in materia di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 341 del 2009). In secondo luogo, la possibilità per le Regioni di scegliere tra diverse soluzioni, tra le quali quella di concludere un accordo con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze, esclude la violazione del principio di leale collaborazione.

iii) Tirocini formativi

Costituisce approdo pacifico nella giurisprudenza della Corte il fatto che l'autoqualificazione di una disposizione non vale, di per sé, a rendere effettiva l'esistenza del titolo di competenza ivi richiamato. Inoltre, è principio consolidato che il titolo di competenza costituito dai livelli essenziali delle prestazioni – che non individua una materia in senso stretto, quanto, invece, una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie (sentenza n. 322 del 2009) – «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi *standard* strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (sentenza n. 232 del 2011). Così la sentenza n. **287**, che decide sui ricorsi di alcune Regioni avverso l'art. 11 del d.l. n. 138 del 2011 per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto lo stesso, nel disciplinare i tirocini formativi e di orientamento non curriculari, detta una normativa che rientra nella materia di competenza regionale residuale inerente la «istruzione e formazione professionale». La Corte ha ritenuto che non è sostenibile – come avrebbe voluto la difesa dello Stato – l'inquadramento della disposizione impugnata nel titolo di competenza esclusiva statale previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

iv) Prestazioni assistenziali

La sentenza n. **296** esamina la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008, in quanto dispone che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili «la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado». Il giudice remittente ritiene che la disposizione censurata violi l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in quanto contrasta con l'art. 3, comma 2-*ter*, del d. lgs. n. 109 del 1998, che impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di compartecipazione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave, accertato dalle aziende sanitarie locali. Il giudice *a quo*, aderendo all'orientamento espresso da alcune pronunce del Consiglio di Stato, ritiene che la norma assunta a parametro interposto, relativa alla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, da un lato, sia immediatamente applicabile, malgrado il d.P.C.M. previsto per la sua attuazione non sia mai stato adottato, e, dall'altro, che esso costituisca determinazione, da parte dello Stato, di un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nella materia relativa ai servizi sociali. La Corte dichiara che la questione non è fondata, in quanto esclude che la norma di cui al ridetto art. 3, comma 2-*ter*, costituisca un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell' art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., nella materia di competenza legislativa residuale relativa ai servizi sociali. Infatti, il presupposto interpretativo su cui si fonda la censura è errato. Il decreto di attuazione avrebbe dovuto scegliere tra le modalità per perseguire le diverse finalità indicate dall'art. 3, comma 2-*ter* (favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza ed evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione), specificando le prestazioni per le quali dovessero valere i principî indicati dallo stesso. Ma non può ritenersi che il perseguimento di tali finalità implichi necessariamente che la "evidenziazione" della situazione del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE, avrebbe dovuto realizzarsi in termini identici per tutte le prestazioni e per tutte le categorie. Inoltre, il giudice remittente, nel qualificare livello essenziale delle prestazioni sociali il contenuto della norma statale citata, non tiene conto dell'ampia elaborazione svolta dalla Corte al fine di individuare la natura e i requisiti dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e di conseguenza omette di argomentare in merito alla sussistenza di tali requisiti nella norma di principio in esame. In particolare, nell'ordinanza di rimessione non si considera che la Corte ha ripetutamente affermato

che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., «si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto», precisando che «questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Ora, nel caso in esame, il contenuto della norma statale risulta carente proprio nell'individuazione specifica delle prestazioni da erogare, limitandosi a rinviare ad un successivo decreto le scelte in ordine al perseguimento delle finalità sopra indicate, tra le quali quella di «evidenziare», per determinate prestazioni, la situazione economica del solo assistito.

La sentenza n. **297** ha ad oggetto le censure proposte dalla Regione Veneto avverso l'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011, concernente la disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La Regione lamenta la mancata partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE, in quanto, pur rientrando la determinazione di tale indicatore nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.), sarebbe comunque necessaria in tale determinazione la leale collaborazione con le Regioni, in considerazione dell'incidenza della competenza legislativa statale sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «servizi sociali», ai sensi degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 della Cost., nonché del principio di leale collaborazione. La Corte riconosce che la questione è fondata. A tale conclusione giunge attraverso due passaggi argomentativi: a) l'inquadramento della disciplina dell'ISEE nella competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in tema di LIVEAS; b) la necessità della collaborazione della Regione nella predisposizione, da parte dello Stato, dei LIVEAS. Con riferimento al primo passaggio argomentativo, la Corte ricorda che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia della «beneficenza pubblica» ovvero dei «servizi sociali» apparteneva alla competenza legislativa concorrente. In tale àmbito competenziale, il legislatore statale ha dettato varie norme di principio con il d.lgs. n. 109 del 1998, la legge n. 328 del 2000 e il d.lgs. n. 130 del 2000. Nel complesso, tale normativa, avendo natura di principio, non ha determinato in concreto le prestazioni integranti i LIVEAS, ma si è limitata ad indicare un metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l'accesso a servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori (sentenza n. 296 del 2012). Il nuovo Titolo V ha profondamente modificato il precedente assetto delle competenze legislative in materia di servizi sociali. Essa infatti, da un lato, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.; dall'altro, con norma desumibile *a silentio* (art. 117, quarto comma, Cost.), ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di «servizi sociali» ovvero di «assistenza e beneficenza pubblica» ovvero di «politiche sociali» (sentenze n. 121 e n. 10 del 2010; n. 124 del 2009; n. 287 del 2004). Piú precisamente, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude, come più volte sottolineato dalla Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'àmbito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006). In conseguenza della menzionata riforma costituzionale, l'art. 46, comma 3, della legge n. 289 del 2002 – tenendo conto della competenza legislativa residuale e non più concorrente delle Regioni in materia di servizi sociali – ha introdotto una specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS, prevedendo che: «Nei limiti delle risorse ripartibili del fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di

programmazione economico-finanziaria, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale». Detto comma, peraltro, non ha mai trovato applicazione. Ciò posto, l'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 si risolve nella identificazione degli «*standard* strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione», che la giurisprudenza della Corte ha più volte indicato come rientrante nella competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 232 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 296, n. 287 e n. 203 del 2012; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 383 e n. 285 del 2005), e costituisce espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LIVEAS, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera *m*), Cost., come riconosciuto dalla stessa ricorrente. Con riferimento al secondo passaggio argomentativo – relativo alla necessità della collaborazione della Regione alla predisposizione dei LIVEAS – la Corte rileva che la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e "trasversale", idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012; n. 232 del 2011; n. 10 del 2010; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 162 e n. 94 del 2007; n. 282 del 2002). Detta peculiare competenza comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali (nella specie non sussistenti) in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità […] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste. Nella specie, non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta determinazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria. Ne consegue che è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata. In base alle argomentazioni che precedono, la Corte conclude che l'omessa previsione, nella norma impugnata, di una qualsiasi forma di leale collaborazione con le Regioni comporta la fondatezza della questione in esame. In particolare, indica quale adeguato strumento collaborativo, nella emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. La Corte evidenzia che tale forma di collaborazione è prevista da varie disposizioni di legge sia per l'analoga determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria (ad esempio, dall'art. 54, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché dall'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, quale risultante a séguito della sentenza della Corte n. 134 del 2006) sia, in generale, in tema di determinazione dei LEP (comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002).

3.1.8. "Norme generali sull'istruzione"(lett. n.)

i) Norme generali e principî fondamentali

La sentenza n. **147** contiene alcune affermazioni generali in tema di riparto delle competenze in materia di istruzione: " La giurisprudenza della Corte, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, intervenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha individuato i criteri del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia dell'istruzione, allo scopo di porre una chiara linea di confine tra i titoli di competenza esclusiva e concorrente che sono stati entrambi previsti nell'art. 117 della Costituzione. In particolare, con le sentenze n. 200 del 2009 e n. 92 del 2011 è stata chiarita, alla luce delle precedenti pronunce sull'argomento (fra le quali, si vedano la sentenza n. 13 del 2004 e le sentenze n. 34 e n. 279 del 2005), la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione – riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *n)*, Cost. – e i principî fondamentali della materia istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente. Si è detto, a questo proposito, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali». Sono, invece, espressione di principî fondamentali della materia dell'istruzione «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale» (sentenza n. 92 del 2011 che richiama la precedente n. 200 del 2009)".

3.1.9. "Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"(lett. p)

i) Definizione in via transitoria delle funzioni fondamentali

Con la sentenza n. **148**, viene portata all'esame della Corte una questione relativa al comma 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, il quale, «ai fini dei commi da 25 a 31 e fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione», qualifica come funzioni fondamentali dei Comuni le funzioni di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009. La norma impugnata violerebbe diversi parametri, tra cui l'art. 117, secondo comma, lettera *p*) Cost. La Corte dichiara non fondata la questione, per erroneità del presupposto interpretativo, in quanto il richiamo operato dalla norma impugnata alla generica elencazione di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 non è, di per sé, lesivo di competenze legislative e amministrative delle Regioni. Il richiamo in parola, infatti, risponde all'esigenza di sopperire, sia pure transitoriamente ed ai limitati fini indicati nella stessa norma impugnata, alla mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 131 del 2003. La richiamata delega (il termine per il cui esercizio è peraltro già scaduto) autorizzava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.

3.1.10. "Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (lett. r)

i) Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute

La sentenza n. **293** concerne l'Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute istituito dall'art. 44-*bis* del d.l. n. 201 del 2011. Premette la Corte che secondo la giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003), l'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della Regione dipende dalla inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della Regione stessa. Come è stato più volte affermato dalla Corte, «in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici "non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono" e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è "configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un àmbito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale" (sentenza n. 401 del 2007). Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (sentenza n. 43 del 2011). Nel caso di specie, la Regione Veneto ha impugnato, fra l'altro, la disposizione nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale; secondo la ricorrente non spetterebbe allo Stato intervenire sui criteri relativi al riutilizzo o all'individuazione di ulteriori destinazioni di opere regionali incompiute, anche in mancanza di previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La Corte rileva che l'elenco-anagrafe, che in origine era stato concepito con riferimento alle opere di rilevanza strategica nazionale, data l'ampiezza della definizione indicata dal comma 1 dell'art. 44-*bis*, può comprendere anche opere di esclusiva competenza della Regione, ovvero per le quali spetta alla Regione approvare il progetto, coltivarlo o rinunciarvi. Ciò non significa, tuttavia, che la sola inclusione nell'elenco, secondo le modalità indicate dal regolamento ministeriale, abbia l'effetto di privare la Regione delle competenze che le spettano su queste ultime opere. La redazione dell'elenco ha, infatti, mere finalità di coordinamento dei dati sulle opere pubbliche, con conseguente riferibilità della norma impugnata alla relativa sfera di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *r)*, Cost.), vale a dire al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». In altri termini, imponendo all'Autorità statale e a quelle regionali l'obbligo di redigere l'elenco-anagrafe, l'articolo impugnato mira a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti alle opere incompiute, al fine di monitorarle e di disporre di un quadro unitario delle medesime. In tale prospettiva si giustifica, sia l'inserimento delle opere incompiute nell'elenco-anagrafe, sulla base di criteri relativi al loro riutilizzo e a eventuali ulteriori destinazioni, sia la determinazione con regolamento ministeriale delle modalità di redazione dell'elenco: sono previsioni dirette a predisporre in modo uniforme la rappresentazione di dati, che «vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali» di tali opere (sentenza n. 35 del 2005). Pertanto la Corte esclude che l'art. 44-*bis* del d.l. n. 201 del 2011 violi le attribuzioni regionali. Esclude anche la violazione del principio di leale collaborazione; infatti, nelle materie di competenza legislativa esclusiva spetta allo Stato l'esercizio della potestà regolamentare, mentre non sono costituzionalmente dovuti, in genere, elementi di raccordo con il sistema regionale (sentenza n. 35 del 2005). Come è già stato affermato dalla Corte, «trattandosi di norma appartenente ad un àmbito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009). Deve aggiungersi che «obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite» (sentenze n. 232 del 2009 e n. 376 del 2003).

3.1.11. "Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lett. s)

i) Controlli e autorizzazioni finalizzati alla tutela dell'ambiente

In materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici, la sentenza n. **114** (al punto 4) dichiara l'incostituzionalità di una norma della Provincia di Bolzano (art. 2, comma 10, della legge n. 4 del 2011), nella parte in cui prevede il rinnovo automatico trentennale di tutte le concessioni alla loro scadenza, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico, per violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost. Infatti, da un lato, la costante giurisprudenza della Corte, inibisce al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo delle concessioni in violazione dei principî di temporaneità e di apertura alla concorrenza, impedendo «l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori» (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010); dall'altro, la disposizione, con riferimento alla tutela dell'ambiente, finisce con l'impedire l'espletamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale, dato che non subordina il rinnovo delle concessioni di derivazioni di acqua alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), come previsto dagli Allegati alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in specie, con i punti nn. 13, 16 e 18 dell'Allegato II e con le lettere *b), t), af*) e *ag)* dell'Allegato III, nonché con i punti nn. 1, lettera *d),* 7, lettera *d), m)* ed *o),* e 8, lettera *t),* dell'Allegato IV.

Sull'autorizzazione degli scarichi di acque reflue domestiche e assimilate, interviene la sentenza n. **133** che si pronuncia sulla legge della Regione Liguria n. 17 del 2011 (articolo unico). La norma regionale prevede la possibilità che le autorizzazioni valide per quattro anni dal momento del rilascio, «qualora ne sussistano gli stessi presupposti e requisiti, si intendono tacitamente rinnovate di quattro anni in quattro anni». La Corte esamina la legittimità costituzionale della disposizione impugnata in riferimento alla sua coerenza con l'art. 124, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, ritenuto espressione della tutela approntata dallo Stato in tema di autorizzazione agli scarichi idrici, ascrivibile, per giurisprudenza costituzionale consolidata, alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (*ex multis*: sentenze nn. 187 e 44 del 2011, n. 234 del 2010, n. 254 e n. 251 del 2009). Con tale normativa - per la quale tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati, l'autorizzazione è valida per quattro anni dal momento del rilascio e un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo - lo Stato ha inteso dettare, su tutto il territorio nazionale, una disciplina unitaria ed omogenea che superi gli interessi locali e regionali, stabilendo "*standard* minimi di tutela" volti ad assicurare una tutela «adeguata e non riducibile dell'ambiente», «non derogabile dalle Regioni» (da ultimo, sentenza n. 187 del 2011), neppure se a statuto speciale, o dalle Province autonome (sentenza n. 234 del 2010). Orbene, nel caso di specie, la norma censurata, prevedendo un generico e tacito rinnovo, peraltro di quattro anni in quattro anni, dell'autorizzazione agli scarichi domestici ed assimilati senza una ulteriore e specifica individuazione, si discosta da quanto stabilito dalla normativa statale di riferimento. In ragione di ciò, la norma regionale appresta una tutela ambientale inferiore rispetto a quella assicurata dalla normativa statale ed è, pertanto, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*). Ad ulteriore conferma dell'illegittimità costituzionale della norma impugnata, la sentenza rinvia ad alcuni precedenti, sulla necessità che il provvedimento autorizzatorio in tema di scarichi idrici (più in generale, di smaltimento dei rifiuti), «venga concesso previa positiva verifica della esistenza dei requisiti necessari al rilascio» dello stesso (sentenze n. 234 del 2010 e n. 62 del 2008), e sull'illegittimità di norme delle Regioni che prevedevano forme di *prorogatio* destinate a surrogare, *ex lege* ed in forma automatica, i controlli tipici dei procedimenti amministrativi di rinnovo delle autorizzazioni, elusive, attraverso il meccanismo della legge-provvedimento, della normativa dettata in materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 67 del 2010).

ii) Parchi ed aree protette

In tema di istituzione e modifica delle aree protette e partecipazione delle comunità locali interessate, viene in rilievo la sentenza n. **14**. La questione decisa riguarda la legge della Regione Abruzzo n. 60 del 2010, che, all'art. 1, modifica i confini della riserva naturale di interesse

provinciale “Pineta Dannunziana”, stabilendo una estensione di 85 ettari a fronte dei 59 originari. L’innovazione è in contrasto con il principio fondamentale espresso nella legge-quadro sulle aree protette (*art. 22 comma 1, lettere a) e b) della legge n. 394 del 1991*) e recepito dalla legge regionale (*legge n. 38 del 1996*), in base al quale si richiede, per la disciplina delle aree naturali protette regionali, «la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell’area protetta», da realizzarsi «attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all’analisi territoriale dell’area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all’individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell’istituzione dell’area protetta sul territorio»; nonché «la pubblicità degli atti relativi all’istituzione dell’area protetta e alla definizione del piano per il parco di cui all’art. 25». La Corte, dunque, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), riafferma: a) che il coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati rappresenta uno snodo procedimentale di essenziale rilievo, trattandosi di una partecipazione tutt’altro che formale, dal momento che essa è volta a realizzare un compiuto e bilanciato apprezzamento, a tutela delle risorse ambientali e del territorio, delle varie esigenze e finalità che la realizzazione dell’area protetta mira a perseguire; b) che deve ritenersi compatibile con l’indicato parametro la possibilità, per le Regioni, nell’esercizio di proprie competenze, di procedere ad interventi legislativi ampliativi della sfera di tutela riservata allo Stato, ma che non può, al contrario, considerarsi legittima l’adozione, da parte degli stessi enti, di modalità procedimentali che – come nella specie – si discostino *in peius* dai principî fondamentali tracciati dalla legislazione statale a garanzia dei diritti partecipativi che, in materia di aree protette, è riconosciuta alle comunità locali e, per esse, agli enti correlativi (al riguardo, la sentenza n. 282 del 2000, nonché, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, per quanto concerne il rispetto dei livelli minimi uniformi previsti dalla legislazione statale nell’esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, *ex multis*, la sentenza n. 315 del 2010).

Sul regime vincolistico in materia di paesaggio si è pronunciata la sentenza n. **66**, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), dell’art. 12 della legge della Regione Veneto n. 10 del 2011, che introduce deroghe al regime vincolistico previsto dalla legislazione dello Stato in materia di aree qualificate di interesse paesaggistico. La Corte ribadisce il carattere di assoluta centralità del codice dei beni culturali e del paesaggio introdotto con il d.lgs. n. 42 del 2004 - da qualificarsi “norma di grande riforma economico-sociale” al pari del sistema vincolistico in materia di paesaggio introdotto dalla cosiddetta “legge Galasso” – la cui elencazione delle aree vincolate per legge rappresenta nella sostanza un *continuum* rispetto alla precedente disciplina (sent. n. 164 del 2009). Attraverso le disposizioni dettate dal codice dei beni culturali e del paesaggio, proprio laddove hanno reintrodotto la tipologia dei beni paesaggistici e ne hanno operato la relativa ricognizione, si è inteso dare «attuazione al disposto del (citato) art. 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007). Ci si muove, dunque, nell’àmbito di una rigorosa tipizzazione di tassative ipotesi vincolistiche, alla quale corrisponde una altrettanto dettagliata previsione di casi, ugualmente nominati e tassativi, di deroga. Orbene, la normativa regionale impugnata opera una modifica sostanziale del regime delle esclusioni dalla tutela prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, attraverso una “assimilazione” fra aree individuate dalla legislazione statale come sottratte al regime vincolistico e aree che, pur con denominazioni diverse rispetto a quelle indicate nel decreto ministeriale n. 1444 del 1968, presenterebbero, rispetto alle prime, caratteristiche similari, sia pure *per relationem*. Si tratta, dunque, di una operazione normativa da ritenersi in sé non consentita, in quanto direttamente incidente su materia riservata alla legislazione statale, rispetto alla quale la legislazione regionale può solo fungere da strumento di ampliamento del livello della tutela del bene protetto e non – all’inverso, come nel caso in esame – quale espediente dichiaratamente volto ad introdurre una restrizione dell’àmbito della tutela, attraverso l’incremento della tipologia delle aree cui il regime vincolistico non si applica.

La sentenza n. **171** esamina alcune questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 1 e 2

della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, concernenti l'installazione all'aria aperta di strutture turistiche ricettive consistenti in manufatti prefabbricati, quali bungalow, capanni, gusci e tukul, nonché case mobili. Il Governo ricorrente ritiene dette disposizioni in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost, in quanto «le impugnate norme regionali non stabiliscono né prescrizioni, né limitazioni quantitative delle realizzazioni, né possibilità di controllo e di verifica del conseguente impatto ambientale, e pertanto non rispettano le finalità istitutive delle aree protette individuate dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette)». In particolare, l'art.1, consentirebbe la realizzazione di strutture edilizie nelle aree protette, senza l'acquisizione del necessario parere degli enti gestori dell'area protetta, mentre l'art. 2 stabilirebbe arbitrariamente che le installazioni di case mobili "costituiscono attività edilizia libera e non sono quindi soggetti a titolo abilitativo edilizio"». La prima questione, avente ad oggetto l'art. 1 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, non è fondata. La disposizione (che ha sostituito il comma 4 dell'art. 23 della legge regionale n. 13 del 2007) infatti, si limita a definire la nozione di strutture ricettive all'aria aperta e ad indicare quali mezzi e manufatti possono essere installati o realizzati in esse. Non vi è alcun accenno alle aree protette, la cui disciplina, dunque, non viene in rilievo, né vi è riferimento alla normativa concernente i titoli abilitativi edilizi, sicché l'affermazione contenuta nel ricorso, secondo la quale il detto art. 1 consentirebbe la realizzazione di strutture edilizie nelle aree protette, senza l'acquisizione del necessario parere degli enti gestori, si rivela inesatta. In realtà si tratta di una norma a carattere definitorio o descrittivo, che si sottrae alle censure mosse dal ricorrente. La Corte dichiara, invece, fondata la questione avente ad oggetto l'art. 2, nella parte in cui inserisce il comma 1 all'art. 25-*bis* della legge n. 13 del 2007. La normativa impugnata consente nelle strutture ricettive all'aria aperta, l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, con relativi preingressi e cucinotti, «anche se collocati permanentemente». Al riguardo, la Corte premette che la disciplina delle aree protette rientra nella «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (*ex multis*: sentenza n. 44 del 2011). La normativa statale di tali aree, che inerisce alle finalità essenziali di tutela della natura attraverso la sottoposizione di parti di territorio a speciale protezione, si estrinseca, tra l'altro, nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenza n. 387 del 2008). Sul tema in questione, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo (*ex multis*: sentenze n. 235 del 2011, n. 225 e n. 12 del 2009). Ciò posto, la Corte osserva che la norma censurata si pone in contrasto con la legge quadro n. 394 del 1991, il cui art. 1, nel definire le finalità e l'àmbito della legge medesima, dispone che essa, «in attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principî fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese». Specificamente, la norma censurata si pone in contrasto con l'art. 11 della legge quadro n. 394 del 1991, che pone il divieto di attività ed opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat, e con l'art. 22, che individua i principî fondamentali per la disciplina di dette aree e prevede l'adozione, con le modalità in esso stabilite, di regolamenti delle aree protette. Invece, la norma censurata non prevede alcuna prescrizione o limitazione numerica delle installazioni consentite, né fa riferimento a iniziative di controllo o di verifica dell'impatto ambientale ed anzi consente l'installazione e il rimessaggio, entro il perimetro delle strutture ricettive all'aria aperta, di mezzi mobili di pernottamento, dei relativi preingressi e cucinotti, anche se collocati permanentemente, in assenza di titolo edilizio e senza alcun parere degli organi titolari della gestione del parco. La Corte non condivide la tesi difensiva della Regione secondo cui si tratterebbe di attività edilizia libera, in quanto le strutture mobili in questione non determinerebbero

alcuna trasformazione irreversibile o permanente del territorio su cui insistono, realizzando, al contrario, il duplice requisito in presenza del quale la giurisprudenza sarebbe concorde nell'escludere la necessità del titolo abilitativo (strutture caratterizzate da precarietà oggettiva, tenuto conto delle tipologie dei materiali utilizzati, nonché da precarietà funzionale, in quanto contraddistinte dalla temporaneità della funzione cui assolvono e volte a garantire esigenze meramente temporanee). Secondo la Corte tale tesi si pone in palese contrasto con la normativa statale e con i principî fondamentali da essa affermati in tema di interventi edilizi di nuova costruzione (d.P.R. n. 380 del 2001, artt. 3 e 6) e, quindi, con l'art. 117, secondo comma, lettera *s),* Cost., il quale riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. Ulteriori censure riguardano il comma 8 dell' art. 25-*bis* della legge regionale n. 13 del 2007. Tale disposizione è composta da tre periodi. In particolare il secondo periodo dispone che, nelle strutture precedentemente perimetrate, inserite negli strumenti urbanistici vigenti, regolarmente autorizzate all'esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi successivamente istituiti, l'installazione, la rimozione e/o lo spostamento di mezzi mobili di pernottamento di cui all'art. 23, comma 4, lettere *a)* e *d),* non costituiscono mutamenti dello stato dei luoghi, pertanto non sono soggetti al preventivo parere degli enti gestori. La Corte ritiene che l'affermazione secondo cui i suddetti movimenti non costituirebbero mutamento dello stato dei luoghi, onde non sarebbero soggetti al preventivo parere degli enti gestori, si rivela a dir poco apodittica. È sufficiente ricordare le prescrizioni e i limiti posti dal già citato art. 11 della legge quadro n. 394 del 1991 e successive modificazioni (richiamato, per le aree naturali protette regionali, dall'art. 22, comma 1, lettera *d)* della medesima legge), per convincersi della necessità che le installazioni e gli spostamenti dei mezzi mobili di pernottamento (che possono assumere anche dimensioni ragguardevoli) siano soggetti quanto meno al preventivo parere degli enti gestori, proprio a salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati (art. 11, comma 3, della legge n. 394 del 1991). L'esonero da tale parere, dunque, si pone in contrasto con la menzionata normativa statale e si risolve in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sicché è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, secondo periodo, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011. Non sono fondate invece le questioni aventi ad oggetto il primo e il terzo periodo della medesima disposizione.

iii) Il Servizio Idrico Integrato

La sentenza n. **62**, nell'affrontare una questione, relativamente ad una norma della Regione Puglia, sull'affidamento della gestione del SII, preventivamente riassume il quadro del riparto delle competenze in materia, nei seguenti termini: 1) la disciplina dell'affidamento della gestione del SII attiene, come più volte affermato dalla Corte, alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009); 2) anche dopo l'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, resta vigente il disposto del terzo periodo del comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, in forza del quale alla legge regionale spetta soltanto di disporre l'attribuzione delle funzioni delle soppresse Autorità d'àmbito territoriale ottimale (AATO), «nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza», e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all'esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato; 3) legittimamente le leggi statali, emesse nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato, possono vietare l'esercizio in via legislativa della funzione amministrativa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 20 del 2012; n. 44 del 2010; n. 271 e n. 250 del 2008; ordinanza n. 405 del 2008); 4) la legge regionale deve limitarsi ad individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'AATO, consistenti nel deliberare le forme di gestione del SII e di aggiudicare tale gestione, nel rispetto dei principî e delle disposizioni vigenti nel diritto dell'Unione europea. Ciò posto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., della norma della Regione Puglia (legge n. 11 del 2011, art. 2, comma 1), in quanto dispone che la gestione del SII è affidata ad un'azienda pubblica regionale avente determinate caratteristiche, e in tal modo, da un lato esclude che l'ente regionale successore delle competenze dell'AATO (ossia l'Autorità idrica

pugliese) deliberi con un proprio atto le forme di gestione del SII e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio al soggetto affidatario, e dall'altro, con disposizione che tiene luogo di un provvedimento, stabilisce essa stessa che il SII sia affidato ad un'azienda pubblica regionale, da identificarsi necessariamente nell'unica (a quanto consta) azienda pubblica regionale istituita al fine di detta gestione, cioè nell'azienda denominata «Acquedotto pugliese – AQP», prevista dalla medesima legge reg. Puglia n. 11 del 2011 (artt. da 5 a 14).

La stessa sentenza n. **62** affronta una ulteriore questione avente ad oggetto l'art. 5 della legge della Regione Puglia n. 11 del 2011, che istituisce l'Azienda pubblica regionale «Acquedotto pugliese (AQP)» e stabilisce il subentro di tale azienda nel patrimonio e nei rapporti della s.p.a. Acquedotto pugliese, a suo tempo costituita, mediante trasformazione del preesistente «Ente autonomo per l'acquedotto pugliese», con il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 141. La Corte afferma che la norma regionale impugnata è riconducibile – oltre che alla materia ordinamento civile – alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, entrambe riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009). Ciò posto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata in quanto: 1) la normativa regionale incide sul patrimonio e sui rapporti attivi e passivi di una società per azioni costituita con legge statale; 2) la previsione del subentro dell'AQP nel patrimonio e nei rapporti della s.p.a. Acquedotto pugliese, è palesemente contrastante con la disciplina statale che non prevede tale subentro.

iv) Il demanio idrico regionale

Il Governo censura l'art. 13, comma 25, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011 – che modifica la legge regionale n. 17 del 2009 -, il quale consente la sdemanializzazione di beni del demanio idrico regionale, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione e consentendone l'alienazione a soggetti privati. Secondo la parte ricorrente la norma sarebbe lesiva della potestà legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, in quanto violerebbe la vigente normativa statale in tema di demanio asservito alla funzionalità del servizio idrico integrato, recata dall'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006. La Corte, con la sentenza n. **217**, dichiara che la questione non è fondata, poiché la disposta sdemanializzazione attiene esclusivamente ai beni del demanio idrico regionale indicati dall'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2009 - e dunque a fiumi, torrenti, rogge, fossati, laghi, alvei e relative pertinenze, opere idrauliche, trasferiti alla Regione ai sensi del d.lgs. n. 265 del 2001 – i quali abbiano perduto la propria funzionalità specifica in quanto tali. Chiarisce la Corte che la norma denunciata incide sul demanio idrico regionale ai sensi dell'art. 823 cod. civ., in linea con quanto la stessa norma interposta dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 impone.

v) La gestione dei rifiuti

La sentenza n. **158** esamina una questione relativa ad una norma regionale che disciplinava unilateralmente la concessione delle deroghe Comuni, nel caso in cui non fosse realizzabile il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata. Lo Stato aveva impugnato l'art. 26, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 10 del 2011, in quanto la norma aveva introdotto una disciplina difforme da quella contenuta nell'art. 205, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui le deroghe agli obiettivi della raccolta differenziata possono essere autorizzate, su richiesta del Comune interessato, dal Ministro dell'ambiente. La Corte, nel dichiarare l'illegittimità della norma denunciata, spiega che l'attività di programmazione attribuita alle Regioni, per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (art. 200, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006), non implica che le stesse Regioni possano autorizzare deroghe per singoli Comuni rispetto alle percentuali di raccolta differenziata da raggiungere. La possibilità di realizzare "compensazioni" tra le percentuali di raccolta differenziata conseguite dai diversi Comuni all'interno del medesimo territorio costituisce, ai sensi dell'art. 205, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, una delle modalità attraverso cui il Comune richiedente intende conseguire gli obiettivi indicati dall'art. 181, comma 1, del medesimo

decreto. La suddetta compensazione è quindi uno dei possibili contenuti dell'accordo di programma, che deve essere stipulato tra Ministero dell'ambiente, Regione ed enti locali interessati prima dell'autorizzazione alla deroga, da concedersi da parte del Ministro dell'ambiente. Pertanto, la potestà di concedere deroghe ai Comuni, nel caso in cui non sia realizzabile il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, appartiene allo Stato – titolare di competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. – e si inserisce nell'àmbito di un'attività di programmazione, che coinvolge anche la Regione.

V. anche sentenza n. **159**, *sub vi) Le acque*, concernente la definizione della nozione di acque superficiali in relazione alla disciplina della gestione dei rifiuti.

vi) La tutela della fauna

La sentenza n. **16** affronta una questione in tema di procedura per la concessione di deroghe al divieto di prelievo venatorio. Specificamente, l'art. 2 della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2011, nel disciplinare l'esercizio del potere (espressamente attribuito alle Regioni dall'art. 19-*bis*, comma 1, della legge n. 157 del 1992) di consentire, nei limiti previsti dalla normativa comunitaria e da quella statale, deroghe al regime di divieto del prelievo venatorio, ha previsto che l'assessore regionale della difesa dell'ambiente adotti i relativi provvedimenti, non avendo sentito l'ISPRA, organismo statale succeduto nei compiti già dell'INFS, ma «sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS)» ovvero, sino alla istituzione di questo, un Comitato tecnico-scientifico *ad hoc*. Siffatta disposizione, secondo il Governo ricorrente, violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s)*, della Costituzione per contrasto con l'art. 19-*bis*, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, il quale, a sua volta, nel recepire la normativa comunitaria, prevede che le deroghe alla direttiva 79/409/CEE sono applicate per periodi determinati, sentiti esclusivamente l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ora ISPRA) o gli Istituti riconosciuti a livello regionale. La Corte dichiara non fondata la questione in quanto proprio l'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 consente che le deroghe al divieto di prelievo venatorio siano concesse sentito l'INFS (attualmente sostituito dall'ISPRA) «o gli istituti riconosciuti a livello regionale». L'uso della particella disgiuntiva «o» dimostra, infatti, che lo stesso legislatore statale ha previsto, in occasione della concessione delle citate deroghe, la possibilità, per l'organo regionale di amministrazione attiva, di giovarsi, in alternativa, sia del parere reso dall'ISPRA che di quello reso da omologhi organismi riconosciuti in àmbito regionale.

Sul tema del calendario venatorio si pronuncia la sentenza n. **20**, la quale per la prima volta prende in considerazione il fenomeno, diffusosi a livello regionale, di attrarre alla forma della legge il provvedimento richiesto dalla normativa dello Stato. L'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, prevede che sia approvato dalla Regione "il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria". La Corte, dunque, deve decidere se con ciò debba intendersi che sia prescritta la forma di atto amministrativo. In linea generale, la Corte ha ritenuto, anche con riguardo alla sfera di competenza delle Regioni, che «nessuna disposizione costituzionale (…) comporta una riserva agli organi amministrativi o "esecutivi" degli atti a contenuto particolare e concreto» (*ex plurimis*, sent. nn. 143 del 1989 e 20 del 1956), benché abbia precisato che le leggi-provvedimento debbono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (*ex plurimis*, sent. n. 202 del 1997). Nel vigore della revisione della Parte II del Titolo V della Costituzione, si è aggiunto che legittimamente la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza che le è riservata in via esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n. 44 del 2010, n. 271 e n. 250 del 2008; ordinanza n. 405 del 2008), e che, d'altra parte, spetta al legislatore statale il compito sia di individuare il livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost., sia di disciplinare forma e contenuto della funzione (sent. n. 43 del 2004). Nel caso di specie, vertendosi sicuramente in àmbito di competenza esclusiva dello Stato (*ex* plurimis, sent. nn. 191 del 2011, 226 del 2003 e 536 del 2002), è pacifico che il legislatore nazionale abbia titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella

della legge. Ciò posto, la Corte rileva che l'intervento regionale viene consentito espressamente dalla legge dello Stato (citato art. 18 della legge n. 157 del 1992) allo scopo di modulare l'impatto delle previsioni generali recate dalla normativa statale, in tema di calendario venatorio e specie cacciabili, sulle specifiche condizioni dell'habitat locale, alla cui verifica meglio può provvedere un'amministrazione radicata sul territorio. In questa prospettiva, mal si presta lo strumento della legge, giacché non si tratta di comporre interessi in conflitto secondo apprezzamenti propri della discrezionalità legislativa, ma di tradurre in regole dell'agire concreto un complesso di valutazioni, basate su elementi di carattere squisitamente tecnico-scientifico, al fine di introdurre un elemento di flessibilità all'interno dell'altrimenti rigido quadro normativo nazionale. La protezione della fauna, infatti, non tollera di essere irrigidita nella forma della legge, soprattutto per la tempistica particolarmente ristretta, imposta dalla concreta esigenza di adattare la disciplina alle diverse esigenze sopravvenute. Conclusivamente, alla luce di questi argomenti, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2010, così motivando: "appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del "regolamento" sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento".

La medesima sentenza n. **20** dichiara non fondata la questione relativa all'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2010, che indica le attività venatorie vietate all'interno delle zone di protezione speciale. Tra di esse non è menzionato il divieto di effettuare la "preapertura dell'attività venatoria, con l'eccezione della caccia di selezione agli ungulati", che l'art. 5, comma 1, lettera *b)*, del d.m. 17 ottobre 2007 impone alle Regioni di recepire con l'atto che adotta le misure di conservazione per le ZPS, di cui all'art. 3, comma 1, del medesimo decreto ministeriale. Incorrendo in tale omissione, la Regione avrebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. Afferma, invece, la Corte che in attesa che le Regioni provvedano ad assumere l'atto previsto con riferimento alle zone di protezione speciale, è da ritenere che i divieti stabiliti dal d.m. 17 ottobre 2007 siano immediatamente efficaci, e vadano a integrare le previsioni regionali che ne siano parzialmente prive. Il silenzio del legislatore regionale non equivale, pertanto, ad escludere il divieto, che opera in forza di quanto stabilito dalla normativa dello Stato.

La sentenza n. **105** torna sull'argomento del calendario venatorio. La Regione Liguria ha stabilito il calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, mediante legge, anziché mediante atto amministrativo (art. 1, comma 1, lettere A e B, della legge n. 12 del 2011). Il Governo ricorrente ritiene che tale previsione, in contrasto con l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, sia lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La Corte dichiara l'illegittimità della norma regionale, ribadendo quanto già affermato nella recente sent. n. 20 del 2012, secondo la quale «appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del "regolamento" sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento».

Ancora una volta la Corte decide su una norma in tema di caccia della Regione Liguria, con la sentenza n. **106.** La disposizione censurata (art. 47, comma 5, legge n. 29 del 1994) stabilisce che le province, sulla base di specifiche e motivate esigenze, possono autorizzare la caccia agli ungulati in deroga a quanto previsto dal comma 4 dello stesso art. 47, ove viene invece posto il divieto di cacciare su terreni coperti in tutto o per la maggior parte da neve. La previsione, secondo il rimettente, sarebbe in contrasto con l'art. 21, comma 1, lettera *m)*, della legge n. 157 del 1992, che vieta la caccia su terreni innevati. La Corte ribadisce quanto ripetutamente affermato in materia di caccia, ovverosia che la determinazione degli *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna

appartiene alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., e che, pertanto, la legge regionale li «può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata» (sentenza n. 387 del 2008; inoltre, sentenze n. 263 del 2011, n. 315 del 2010 e n. 536 del 1992), e precisa, quanto ai divieti relativi all'attività venatoria contenuti nell'art. 21 della legge n. 157 del 1992, che essi sono formulati nell'esercizio di tale competenza (sentenza n. 193 del 2010). Ciò posto, la Corte conclude che la norma impugnata, permettendo una deroga fondata genericamente su «specifiche e motivate esigenze», consegue l'effetto illegittimo di consentire la caccia sui terreni innevati, con un abbassamento del livello di tutela della fauna, in violazione del divieto recato dalla legislazione dello Stato, ed è perciò costituzionalmente illegittima.

La sentenza n. **116** esamina due disposizioni della legge della Regione Marche n. 15 del 2011. Si tratta dell'art. 22, comma 1, il quale prevede che i cacciatori ultrasessantacinquenni che abbiano scelto di esercitare la caccia nelle "altre forme consentite dalla legge" possano praticarla anche in quella da appostamento fisso, e che i cacciatori che abbiano scelto la forma di caccia da appostamento fisso possano praticare anche "la caccia da appostamento temporaneo costituito da riparo artificiale mobile, inteso come telaio e copertura in tessuto". Tale disposizione è in contrasto con l'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce che l'esercizio della caccia può essere praticato in una sola delle forme ivi previste. Tale criterio di esclusività - che vale a favorire il radicamento del cacciatore in un territorio e, al tempo stesso, a sollecitarne l'attenzione per l'equilibrio faunistico - trova la sua *ratio* giustificativa nella constatazione che un esercizio indiscriminato dell'attività venatoria, da parte dei soggetti abilitati, su tutto il territorio agro-silvo-pastorale e in tutte le forme consentite rischierebbe di mettere in crisi la consistenza delle popolazioni della fauna selvatica. La disposizione statale – concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica – stabilisce, in particolare, una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (con riguardo a previsioni di analoga ispirazione, sentenze n. 441 del 2006, n. 536 del 2002, n. 168 del 1999 e n. 323 del 1998): ponendo, con ciò, una regola che – per consolidata giurisprudenza della Corte – può essere modificata dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa residuale in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela (soluzione che comporta logicamente il rispetto dello *standard* minimo fissato dalla legge statale: *ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010, n. 61 del 2009). L'altra disposizione considerata, l'art. 26, comma 1, stabilisce che "la Giunta regionale, sentiti l'OFR e l'ISPRA, propone al Consiglio regionale, entro il 31 maggio, l'approvazione del calendario venatorio regionale che ha validità minima annuale e massima triennale". Due sono le censure prospettate su di essa: la prima – approvazione del calendario venatorio con legge anziché con provvedimento amministrativo – è superata attraverso una corretta interpretazione (avvalorata dai lavori preparatori), in quanto demandare al Consiglio l'approvazione del calendario venatorio non significa che questa debba essere effettuata con legge, ben potendo il Consiglio procedere nell'esercizio della potestà regolamentare. La seconda censura – validità minima annuale e massima triennale del calendario venatorio – è, invece, fondata. L'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 stabilisce che «Le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica» (ora l'ISPRA), «pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria (…)». Come la Corte ha già avuto occasione di rilevare, con tale formula la disposizione statale esige che il calendario venatorio sia pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno, vale a dire con cadenza annuale (sentenza n. 20 del 2012). Detta interpretazione è coerente, oltre che con la tendenziale corrispondenza del calendario venatorio alle stagioni di caccia, con l'esigenza che la rilevazione delle situazioni ambientali locali, che si pone alla base delle deroghe alla generale disciplina statale in tema di specie cacciabili e di periodi di esercizio venatorio, abbia luogo – anche tramite il prescritto parere dell'ISPRA – a cadenze non eccessivamente diluite nel tempo, così da garantire un costante adeguamento del calendario al mutare di tali situazioni. In simile prospettiva – come pure recentemente affermato dalla Corte – la previsione dell'efficacia triennale del calendario venatorio regionale viene, quindi, ad indebolire «il "regime di flessibilità" (…) che assicura l'adattamento alle sopravvenute diverse condizioni di

fatto» (sentenza n. 105 del 2012). L'art. 26, comma 1, dunque, è dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che il calendario venatorio regionale ha validità minima annuale e massima triennale, anziché prevederne unicamente la validità annuale.

La sentenza n. **160** dichiara l'illegittimità dell'intera legge della Regione Lombardia n. 16 del 2011, concernente l'approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012. Ad avviso del Governo ricorrente, la legge regionale viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in quanto, attraverso l'emanazione del predetto piano di cattura tramite lo strumento legislativo, inibisce in radice la possibilità di adottare avverso di esso, se ritenuto in violazione di legge, il provvedimento di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 4 dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992. La Corte accoglie la censura e ribadisce che nella sua giurisprudenza è costante il rilievo che le deroghe adottate dalle Regioni al generale divieto di prelievo venatorio, caratterizzate dalla loro eccezionalità, non possono comportare, in termini più gravosi di quanto non sia stato disposto dal legislatore statale, la riduzione del livello di tutela apprestato all'ambiente ed all'ecosistema dalle norme interposte contenute nella legislazione nazionale (sentenza n. 310 del 2011). Ed effettivamente, la circostanza che la Regione Lombardia abbia provveduto a disciplinare attraverso lo strumento legislativo il piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ha comportato, quale oggettiva conseguenza, l'impossibilità di ricorrere allo strumento di reazione avverso i provvedimenti regionali derogatori al divieto di prelievo venatorio ritenuti viziati, costituito dal potere di annullamento previsto espressamente dal comma 4 dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992. Conclude, dunque, la Corte che, poiché la attribuzione del potere di annullamento è finalizzata a garantire un'uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 250 del 2008), è evidente che la inibizione di tale potere, determinando la violazione di un livello minimo di tutela della fauna apprestato dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza *ex* art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., si traduce nella violazione del predetto parametro di costituzionalità.

Con la sentenza n. **278** la Corte esamina le questioni sollevate dal Governo su alcune norme della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2011. Il Governo ritiene che le norme provinciali, in materia di caccia, siano in contrasto con la legge 157 del 1992 e siano state adottate in violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché della normativa comunitaria e dello stesso statuto regionale. Dal canto suo, la Provincia evidenzia di avere competenza legislativa primaria in materia di caccia e pesca ed in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna, nonché di essere titolare delle correlate potestà amministrative. La Corte - che accoglie le censure avverso i commi 1, 2, 3 (parzialmente), 5 e 11 dell'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 - ribadisce i principî più volte affermati in relazione al riparto delle competenze in materia di caccia e di tutela dell'ambiente. Osserva, dunque, che, pur rientrando le norme impugnate nella potestà legislativa provinciale primaria in materia di caccia, esse interagiscono, per naturale coincidenza degli ambiti competenziali, con l'attribuzione esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la quale si riferisce all'«ambiente» in termini generali ed onnicomprensivi (sentenza n. 378 del 2007). Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principî e le regole elaborati dallo Stato in *subiecta* materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'àmbito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome hanno nelle materie di loro competenza, cosicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del

2007). Quando ciò avviene si determina un'invasione – da parte della legge regionale o provinciale – di ambiti propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 20 del 2012; in senso conforme sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002). In questo contesto di trasversalità e primazia della tutela ambientale e dell'ecosistema, non rileva che le norme statali interposte costituiscano per buona parte attuazione di direttive comunitarie in *subiecta* materia, dal momento che comunque esse – in ragione della loro natura e della loro finalità – prevalgono sulla disciplina di settore della caccia. È invece da sottolineare come, proprio in base al descritto carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e quelle di competenza regionale o provinciale, le Regioni e le Province autonome conservino – negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e relativamente alla materia di propria competenza – poteri di scelta, purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell'ecosistema (sentenza n. 378 del 2007)". Quest'ultimo principio consente, nel caso di specie, di ritenere infondate le censure proposte avverso l'art. 2, comma 3, della legge provinciale impugnata, concernente il termine del 10 gennaio, fissato dalla legge provinciale, per la caccia alla cesena ed al tordo bottaccio, in quanto maggiormente rigoroso di quello del 31 gennaio stabilito con l'art. 18, comma 1 della legge n. 157 del 1992. La sentenza n. **278**, inoltre, ribadisce alcuni principî già più volte dichiarati. Il principio, cosiddetto della caccia di specializzazione, sancito dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992. La norma prevede che, fatta eccezione per l'esercizio venatorio con l'arco o con il falco, ciascun cacciatore possa praticare l'attività in questione in una sola delle tre forme permesse in essa elencate, consistenti rispettivamente nella caccia vagante in zona Alpi, in quella da appostamento fisso e nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite e praticate nel rimanente territorio secondo la programmazione di settore. Il cacciatore è tenuto, dunque, a scegliere, nell'àmbito di tale ventaglio di alternative, la modalità di esercizio dell'attività venatoria che gli è più consona, «fermo restando che l'una forma esclude l'altra» (sentenza n. 116 del 2012). Detta disposizione – concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica – stabilisce, in particolare, una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 116 del 2012; in senso conforme sentenze n. 441 del 2006, n. 536 del 2002, n. 168 del 1999 e n. 323 del 1998). Il principio della maggior tutela, secondo cui la disciplina statale può essere modificata dalle Regioni e dalle Province autonome, nell'esercizio della loro potestà legislativa primaria o residuale in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010, n. 61 del 2009). Il principio del controllo selettivo secondo cui l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 consente alle Regioni il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, al fine di migliorare la gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico e per quella delle produzioni zoo-agroforestali ed ittiche, a condizione che esso sia esercitato selettivamente e sia praticato di norma attraverso metodi ecologici, sentito l'ISPRA.

La questione decisa dalla Corte con la sentenza n. **288** ha ad oggetto l'art. 22, comma 1, della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, che consente l'immissione nei corsi d'acqua di una specie ittica non autoctona, quale la trota iridea. La disposizione è lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione all'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che − in attuazione della direttiva n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche – vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone. La Corte ricorda quanto già chiarito nella sentenza n. 30 del 2009 (che ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo avverso la delibera della Regione Veneto, autorizzativa di piani di immissione, in acque di sua competenza, di specie non autoctone, tra cui proprio la trota iridea), ovverosia che le disposizioni relative alla introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, in quanto «regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di disciplina d'uso della risorsa ambientale-faunistica» rientrano nella competenza esclusiva statale di cui, appunto, all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*,

Cost. Aggiunge, inoltre, che lo Stato, nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, può porre limiti invalicabili di tutela (sentenza n. 378 del 2007). A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo unicamente libere di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

La sentenza n. **310** torna sulla questione della fonte abilitata ad adottare il calendario venatorio. Anche in questa circostanza, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. ed al parametro interposto di cui all'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, della disposizione di legge regionale (art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 43 del 2011) che disciplina l'arco temporale aperto per la caccia al cinghiale durante la stagione 2011-2012. La motivazione della decisione riproduce quanto ripetutamente affermato in relazione ad analoghe questioni: «appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del "regolamento" sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012 e n. 116 del 2012).

vii) Le acque

La questione decisa dalla sentenza n. **100** riguarda una norma della Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 24 della legge n. 6 del 2011), che equipara, ai fini della disciplina degli scarichi, le acque utilizzate per scopi geotermici - che non siano state utilizzate nell'àmbito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici – alle acque reflue domestiche, censurata per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. La Corte dichiara la questione non fondata, in quanto riconosce che la Regione ha esercitato la propria competenza legislativa in conformità a quanto previsto dall'art. 101, comma 7, lettera *e)*, del d.lgs. n. 152 del 2006, che, nell'individuare i criteri generali della disciplina degli scarichi delle acque, espressamente prevede che la normativa regionale possa assimilare alle acque reflue domestiche le altre acque reflue che abbiano caratteristiche qualitative ad esse equivalenti.

La sentenza n. **159** concerne la definizione della nozione di acque superficiali in relazione alla disciplina della gestione dei rifiuti. La decisione ha ad oggetto l'art. 11 della legge della Regione Toscana n. 41 del 2011 nella parte in cui prevede che, ai fini di cui all'art. 185, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, ricada nella nozione di «acque superficiali», oltre la intera area occupata dal «corpo idrico», secondo la definizione che di esso è data dall'art. 54, comma 1, lettere *l)* ed *n)*, del citato d.lgs. n. 152 del 2006, anche la fascia territoriale di pertinenza, limitrofa ad esso, sino ad un massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine, ove esistente. Tale disposizione è censurata in quanto, eccedendo rispetto alla competenza legislativa regionale, darebbe una definizione delle nozione di acque superficiali, ai fini dell'applicazione dell'art. 185 del d.lgs. n. 152 del 2006, più ampia di quella dettata dalle legge dello Stato, con l'effetto di estendere illegittimamente una deroga al regime in materia di rifiuti. Osserva, al riguardo, la Corte che la norma legislativa regionale estende, effettivamente, il campo di applicazione dell'art. 185, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006. Questo, infatti, prevede, in assenza di pericolosità dei sedimenti, la inapplicabilità della disciplina dettata nella parte quarta del medesimo decreto legislativo, cioè la specifica disciplina in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, ai sedimenti spostati all'interno di acque superficiali onde procedere alle opere di regimazione delle acque medesime. Inoltre, lo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 fornisce una definizione puntuale della nozione di acque superficiali, là dove, all'art. 54, comma 1, lettera *c)*, afferma che per tali si intendono: «le acque interne, ad eccezione delle sole acque sotterranee, le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque

territoriali». È, quindi, evidente che, nell'estendere la nozione di acque superficiali, quale delineata dal legislatore statale, non solo al, più specifico, concetto di «corpo idrico superficiale» (non a caso a sua volta oggetto di una distinta definizione da parte del medesimo legislatore statale, il quale, anzi, distingue, ulteriormente, alle lettere *l)* ed *n)* del citato art. 54, fra «corpo idrico superficiale» e «corpo idrico fortemente modificato»), ma a tutta la fascia limitrofa al corpo idrico, entro il limite di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede dell'argine, il legislatore toscano ha esteso, al di là dell'àmbito oggettivo fissato dal legislatore statale, il regime esonerativo previsto dal comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006 per le sole acque superficiali, così come definite dall'art. 54, comma 1, lettera *c)*, dello stesso decreto legislativo. Siffatta deroga poiché va ad incidere, riducendone il livello di tutela, sulla disciplina relativa alla gestione dei rifiuti (che la costante giurisprudenza della Corte ha ascritto alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») riservata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato (*ex multis*: sentenze n. 373 del 2010; n. 127 del 2010; n. 61 del 2009) – esula dagli àmbiti competenziali affidati alla potestà legislativa delle Regioni.

Con riferimento ai livelli minimi di protezione ambientale viene in rilievo la sentenza n. **244**. La decisione ha ad oggetto gli artt. 7, comma 1, lettera *a)*, e 23, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 176 del 2011 che prevedono l'applicazione delle disposizioni contenute nella parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006, in tema di protezione da pericoli di inquinamento dei corpi idrici. La questione si riferisce alle acque di sorgente per la cui utilizzazione commerciale è prevista una autorizzazione. La Regione Toscana deduce l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., delle disposizioni sopra dette, nella parte in cui prevedono, tra i criteri per il rilascio dell'autorizzazione, l'accertamento che la sorgente o il punto di emergenza siano protetti contro ogni pericolo di inquinamento e siano applicate, ai fini della tutela dei corpi idrici, le disposizioni di cui alla parte terza del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006). Ad avviso della ricorrente l'incostituzionalità sussisterebbe ove dette disposizioni dovessero essere intese non come livello minimo di protezione, bensì come preclusive dell'adozione – da parte delle Regioni – di misure di tutela più rigorose. Sul punto è costante la giurisprudenza della Corte, secondo cui sul medesimo bene giuridico unitariamente inteso (ambiente) coesistono la tutela (o conservazione), di competenza esclusiva dello Stato, e la fruizione (in particolare il governo del territorio), di competenza concorrente regionale. In tale prospettiva è stato affermato che le Regioni possono prevedere, nell'àmbito dell'esercizio delle loro competenze, misure di tutela ulteriori e/o maggiori rispetto agli *standards* unitari così definiti per disciplinare il diverso oggetto delle loro competenze (sentenze n. 30 e n. 12 del 2009; n. 105 e n. 104 del 2008). Conseguentemente la Corte dichiara che la questione non è fondata e che le disposizioni di cui agli artt. 7, comma 1, lettera *a)*, e 23, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 176 del 2011 devono essere intese, nella parte in cui rinviano alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006, come prescrittive del limite minimo di protezione rispetto al quale le Regioni possono prevedere l'applicazione di misure più rigorose nell'àmbito dell'esercizio delle loro competenze in materia di tutela della salute e dell'alimentazione.

viii) L'energia nucleare

La sentenza n. **54** dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione Molise (art. 1, comma 3, della legge n. 7 del 2011) nella parte in cui prevede il divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi. La norma interviene in una materia, quella della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato – che l'ha concretamente esercitata (d.lgs. n. 230 del 1995; d.l. n. 314 del 2003, convertito nella legge n. 368 del 2003; d.lgs. n. 31 del 2010) – e la Regione è incompetente ad adottare norme che, come quella impugnata, limitino o condizionino l'applicazione della normativa statale. Ricorda la Corte che già una norma della stessa Regione Molise parzialmente coincidente con quella ora censurata era stata dichiarata illegittima (sent. n. 247 del 2006) e che disposizioni del tutto analoghe di altre Regioni erano state, a loro volta, dichiarate illegittime (sent. n. 331 del 2010). Riafferma, allora , la Corte, nel solco della precedente giurisprudenza (sent. nn. 62 del 2005, 247 del 2006, 278 del 2010 e 33 del 2011), che le disposizioni relative al settore dei materiali e rifiuti radioattivi vanno ascritte alla materia, di esclusiva competenza statale, «tutela dell'ambiente e

dell'ecosistema»; che nessuna Regione a fronte di determinazioni di carattere ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare, può sottrarsi in modo unilaterale ai conseguenti inderogabili oneri di solidarietà economica e sociale; che la Regione non dispone di poteri in campo ambientale alla stregua del titolo di competenza rappresentato dalla "protezione civile", dalla "salute pubblica" o dal "governo del territorio", in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*); che l'intreccio delle materie, tuttavia, comporta il coinvolgimento della Regione interessata, secondo modalità che devono essere stabilite dal legislatore cui spetta la competenza in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) (escludendosi, dunque, che la previsione dell'intesa possa essere fatta dalla norma regionale).

3.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

3.2.1. "Coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.)"

Premessa

Va premessa a fini definitori la sentenza n. **311** con la quale la Corte ha ribadito che possono essere ritenuti principî fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). Sempre in generale, si rivelano significative le numerose affermazioni contenute in diverse pronunce della Corte circa il rilievo delle situazioni di eccezionale gravità della situazione finanziaria, che pur non consentendo deroghe all'ordine costituzionale delle competenze legislative, tuttavia legittimano una lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Nella sentenza n. **148**, giudicando della legittimità costituzionale di una serie di disposizioni nel d.l. n. 78 del 2010 è stato negato che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. Analogamente e in relazione al medesimo d.l. n. 78 del 2010, con la sentenza n. **151** è stato negato che lo Stato possa «intervenire in ogni materia» per l'esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria che mette in pericolo la stessa *salus rei publicae*. Peraltro, nella sentenza n. **223**, richiamata dalla sentenza n. **311**, si trova poi affermato che l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano; tuttavia, ha rimarcato la Corte, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principî fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale.

Numerose sono le pronunce con la quale la Corte ha scrutinato disposizioni di legge statali e regionali in relazione al parametro del "coordinamento della finanza pubblica". Dette pronunce possono raggrupparsi a seconda del loro riferimento a: i) principî che governano il riequilibrio della finanza pubblica (sentenze nn. 139, 144, 148, 161, 193, 262); ii) violazione del patto di stabilità interno e relative sanzioni (sentenza n. 148); iii) misure statali di contenimento della spesa a carattere dettagliato (sentenza n. 147); iv) misure per il contenimento delle spese di personale (sentenze nn. 33, 139, 148, 151, 161, 173, 211, 212, 215, 217, 226, 262); v) misure regionali per la stabilizzazione del personale pubblico (sentenze nn. 30, 51, 211, 212, 217); vi) misure di contenimento della spesa sanitaria (sentenze nn. 91, 115, 131, 161, 167, 187); vii) misure volte all'acquisizione delle informazioni (sentenza n. 121); viii) finanza pubblica e metodo pattizio (118, 139, 187, 215, 217); ix) salvaguardia degli equilibri di bilancio (sentenze nn. 118, 139, 187, 198,

215, 217); x) valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (sentenza n. 70); xi) tesoreria unica (sentenza n. 331); misure per l'indebitamento (309); xiii) misure per i controlli interni (sentenza n. 198).

i) I principî che governano il riequilibrio della finanza pubblica

Sul piano dei principî, di rilievo è anche la sentenza n. **139** con la quale la Corte, scrutinando la previsione contenuta nel comma 20 dell'art. 6, del d.l. n. 78 del 2010 – il quale stabilisce che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica» – ha ritenuto che essa vada intesa nel senso che le norme impugnate non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali. Con la sentenza in esame la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 12, ultimo periodo, dell'art. 6, secondo cui «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge n. 836 del 1973 e 8 della legge n. 417 del 1978 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi», sollevata in relazione agli artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, e 118, commi secondo e terzo, Cost., nonché per lesione dell'autonomia finanziaria regionale (artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.) e del principio di ragionevolezza, in quanto, «tenuto anche conto delle caratteristiche morfologiche della Regione», l'applicazione della norma produrrebbe un aggravio, invece che una riduzione, della spesa. Infatti, la Corte ha ritenuto che la disposizione impugnata, da qualificare quale principio generale di coordinamento della spesa, vincola le Regioni solo in quanto concorre a determinare il tetto massimo dei risparmi di spesa che esse devono conseguire, con la conseguenza che qualora esigenze di funzionamento rendessero gli effetti del divieto contrario al principio di buon andamento, le Regioni sarebbero libere di rimodulare in modo discrezionale, nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione di questa come delle altre voci di spesa contemplate nell'art. 6.

Con la sentenza n. **144** la Corte dichiara non fondata la questione proposta dalla Regione Liguria avverso l'art. 2, commi 1, 3 e 4 del d.l. n. 98 del 2011 che pone limiti all'acquisto e all'utilizzo di autovetture di servizio nella pubblica amministrazione. La ricorrente, sul presupposto che fosse incerta l'interpretazione costituzionalmente orientata secondo cui la disposizione impugnata vale esclusivamente per lo Stato e per gli enti nazionali, prospetta la violazione di vari parametri (artt. 3, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118, Cost.). La Corte, ribadisce la sua giurisprudenza (*ex plurimis* sentenze n. 417 del 2005, n. 36 del 2004 e n. 376 del 2003), secondo la quale il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti stessi), ma solo con disciplina di principio e modalità di coordinamento finanziario; e osserva che dalla collocazione delle disposizioni e dal significato lessicale dei termini utilizzati nei commi impugnati si ricava in modo univoco che i relativi precetti, intervenendo su una singola voce di spesa con un precetto rigido e puntuale, inibitore di qualsiasi margine di discrezionalità per i destinatari, sono rivolti esclusivamente allo Stato e agli enti nazionali. In conclusione, la questione investe norme che non presentano alcun riferimento alle autonomie territoriali e che non hanno alcun effetto precettivo nei loro confronti, e, dunque, viene dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione.

Con la sentenza n. **148** la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Regione Liguria, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, nella parte in cui si riferiscono alle Regioni a statuto ordinario, operando un taglio delle risorse spettanti a queste ultime, «in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012». In premessa la Corte ricorda che la propria giurisprudenza ha avuto modo di riconoscere la natura di principî fondamentali nella materia, di competenza legislativa concorrente, del coordinamento della finanza pubblica alle norme statali che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza

pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che sussistessero entrambe le condizioni richieste dalla citata giurisprudenza. Si tratta infatti di un contenimento complessivo della spesa corrente, avente carattere transitorio (le norme impugnate riguardano il triennio 2011-2013), anche se l'art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, ha esteso «anche agli anni 2014 e successivi» le misure previste dalle norme censurate nel presente giudizio, che devono tuttavia essere scrutinate nel loro specifico contenuto prescrittivo, a prescindere quindi da ogni valutazione sulla legittimità costituzionale della norma di proroga; e, per altro verso, le norme impugnate non prevedono strumenti o modalità per la concreta realizzazione degli obiettivi di riduzione di spesa.

Da segnalare è anche la sentenza n. **161** – in tema di riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - con cui la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, della legge della regione Abruzzo n. 17 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 97, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. Secondo la Corte la disposizione si limita a disciplinare e specificare gli adempimenti propedeutici al riordino già elencati all'art. 4, comma 1 della stessa legge. Tali incombenti consistono in una serie di operazioni indispensabili al riordino, quali la ricognizione delle situazioni giuridiche pendenti; dei saldi di tesoreria; del patrimonio mobiliare ed immobiliare; del personale già in servizio. Orbene, secondo la Corte, dette prescrizioni, in quanto finalizzate a raggiungere gli scopi previsti dalla normativa statale e da quella regionale, non risultano lesive del principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 e del dettato dell'art. 97, terzo comma, Cost.

Di rilievo per i profili che riguardano i soggetti da ricondurre nell'alveo del perimetro della cd. finanza pubblica allargata è la già citata sentenza n. **161** la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 15, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011, in quanto detta disposizione, richiamando l'art. 5, comma 2, deriva da quest'ultima la propria illegittimità, sebbene essa si riferisca ad un ente (l'azienda pubblica di servizi alla persona - ASP) diverso dalle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza (IPAB). Anche nel caso della ASP infatti non si rinviene un'univoca classificazione di tale nuova tipologia di aziende; se le accomuna alle IPAB la natura di ente pubblico, le differenzia certamente da esse il carattere imprenditoriale dell'attività esercitata, improntata a criteri di economicità anche se non rivolta a fini di lucro. Nondimeno, le stesse ragioni sistematiche che inducono a ricomprendere la gestione delle IPAB nel complesso della finanza pubblica allargata ed a sottoporle a coordinamento riguardano anche le ASP, per le quali si accentua l'integrazione nella programmazione e nella gestione dei servizi sociali su base locale nonché l'esigenza che detta integrazione si ispiri a criteri di efficienza ed economicità.

Con la sentenza n. **193** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, dell'art. 20, commi 4 (secondo il quale, «fermo restando quanto previsto dal comma 3, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica (…) si intendono estese anche agli anni 2014 e successivi» le misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, e ciò fino «alla entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principî del federalismo fiscale di cui all'art. 17, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 42 del 2009, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto») e 5 (il quale prevede ulteriori restrizioni di spesa per gli enti territoriali, misurate, quanto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, in 1.000 milioni di euro per il 2013, ed in 2.000 milioni di euro a partire dal 2014.), del d.l. n. 98 del 2011. La Corte ha preliminarmente ricordato di essersi già espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010 (i quali prevedono il contributo degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, nella misura fissata, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, quanto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, in 500 milioni di euro per l'anno 2011 ed in 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012), sul presupposto – richiesto dalla propria costante giurisprudenza – che possono

essere ritenuti principî fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi». Orbene, con riferimento alle norme oggetto del presente giudizio, la Corte osserva che l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive già previste nella precedente normativa, fa venir meno una delle due condizioni indicate, quella della temporaneità delle restrizioni. Né si potrebbe dire che il carattere transitorio delle suddette misure sia desumibile dall'inciso iniziale del comma 4 dell'art. 20 («Fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno»), giacché si tratta di formula priva di riferimenti temporali precisi, che consente il protrarsi *sine die* delle misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee. Al contempo, la Corte non può stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore. Si tratta, dunque, di dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso. Ebbene, l'esame congiunto dei commi 4 e 5 consente di individuare siffatto *dies ad quem* nell'anno 2014, espressamente richiamato nel comma 4, là dove estende «agli anni 2014 e successivi» le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010. Per ragioni di coerenza, lo stesso termine finale va individuato anche in relazione al comma 5, il quale dispone ulteriori misure restrittive «ai medesimi fini di cui al comma 4». Di qui l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 119 Cost., degli artt. 48 e 49 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, e degli artt. 7 e 8 dello statuto della Regione Sardegna – dell'art. 20, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui estende anche agli anni successivi al 2014 le misure disposte dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, e del comma 5 dello stesso art. 20, nella parte in cui dispone che le misure previste si applichino, nei confronti delle Regioni speciali, «per gli anni 2012 e successivi» e «a decorrere dall'anno 2012» (lettera *b)*, anziché «sino all'anno 2014». Per le medesime ragioni la Corte ha dichiarato, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale delle restanti parti del comma 5 dell'art. 20 (lettere *a*, *c e d)*, le quali dispongono ulteriori misure restrittive – in riferimento alle Regioni ordinarie (lettera *a)*, alle Province (lettera *c)* ed ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (lettera *d)* – senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse.

La Corte, con la sentenza n. **262**, ha dichiarato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011. La disposizione, pur riproducendo il contenuto dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 quanto a percentuale di riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza, si differenzia da questo per il fatto che, nel suo secondo periodo, esclude dal computo della spesa da tagliare quella corrispondente agli incarichi gravanti su risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia», in tal modo violando il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, posto a salvaguardia del contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni. Infatti, come già affermato dalla Corte (sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012), la predetta norma statale, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali. Spettava infatti alla Regione indicare le ulteriori misure contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011 dirette ad operare tagli ad altre uscite, compensativi delle minori riduzioni di spesa derivanti dall'esclusione, dal novero delle spese da contrarre, di quelle corrispondenti agli incarichi gravanti sulle risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della regione Puglia», in maniera tale da assicurare il rispetto del saldo complessivo risultante dall'applicazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010.

La stessa sentenza n. **262** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 10, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011 – la quale stabilisce la riduzione delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre,

pubblicità e rappresentanza in misura identica a quella imposta dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 (nel suo comma 8) e tuttavia, nel secondo periodo, esclude dall'àmbito della sua applicabilità le spese gravanti su risorse del bilancio vincolato – poiché la genericità dell'esclusione delle spese gravanti sulle risorse del bilancio vincolato, non consente di ritenere rispettato il saldo complessivo risultante dall'applicazione delle percentuali di riduzione così come previste dalla citata norma statale.

Ancora, la medesima sentenza n. **262** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui esclude dal limite di spesa stabilito nel primo periodo, le missioni a valere sulle risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, quelle indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali. Si tratta di eccezioni che non trovano corrispondenza nell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, e, d'altra parte, la Regione non ha indicato nella legge le ulteriori misure di risparmio che avrebbero consentito di ritenere rispettato il saldo complessivo risultante dall'applicazione delle percentuali di riduzione così come previste dalla citata norma statale.

ii) La violazione del patto di stabilità interno e le relative sanzioni

Con la sentenza n. **148** sono state ritenute non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti i commi 19, 20 e 21 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, sollevate per ritenuta violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. Il comma 19 stabilisce che alle Regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009, si applicano le disposizioni di cui ai commi dal 20 al 24 dello stesso art. 14. In base al comma 20, gli atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno, sono annullati senza indugio dallo stesso organo. Infine, il comma 21 dispone che sono revocati di diritto, ove compiuti a seguito degli atti indicati al comma precedente, i conferimenti di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché i contratti di cui all'art. 76, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, deliberati, stipulati o prorogati dalla Regione nonché da enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla stessa; il titolare dell'incarico o del contratto non ha diritto ad alcun indennizzo in relazione alle prestazioni non ancora effettuate alla data di entrata in vigore del decreto. In proposito la Corte ha ritenuto che le sanzioni previste nelle norme impugnate, essendo volte ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno, costituiscono principî di coordinamento della finanza pubblica e rientrano pertanto nella competenza legislativa concorrente dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

iii) Misure statali di contenimento della spesa a carattere dettagliato

Con la sentenza n. **147**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, il quale contiene due previsioni, strettamente connesse: l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia; soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. Si tratta, quindi, di una norma che regola la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti. Secondo la Corte le disposizioni in questione non sono qualificabili quali principî di coordinamento della finanza pubblica in quanto sono di carattere dettagliato. Difatti l'aggregazione negli istituti comprensivi, unitamente alla fissazione della soglia rigida di 1.000

alunni, conduce al risultato di ridurre le strutture amministrative scolastiche ed il personale operante all'interno delle medesime, con evidenti obiettivi di risparmio; ma, in tal modo, essa si risolve in un intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera che, viceversa, deve rimanere affidata alla competenza regionale. Peraltro ha soggiunto la Corte il carattere di intervento di dettaglio nel dimensionamento della rete scolastica emerge, con ancor maggiore evidenza, dalla seconda parte del comma 4, relativa alla soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia: in tal modo lo Stato stabilisce alcune soglie rigide le quali escludono *in toto* le Regioni da qualsiasi possibilità di decisione, imponendo un dato numerico preciso sul quale le Regioni non possono in alcun modo interloquire.

iv) Misure per il contenimento delle spese di personale

La sentenza n. **33** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13, lettera *c)*, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa a fissare principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, perché, consentendo il reclutamento di nuove unità di personale sanitario, viola l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, il quale prevede che, per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate, restano fermi l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati predisposti dal commissario *ad acta*. In effetti, la norma censurata non esclude la possibilità per la Regione di procedere a nuove assunzioni o all'instaurazione di nuovi rapporti di collaborazione, possibilità che deve invece ritenersi esclusa per le Regioni, come il Molise, per l'attuazione del cui Piano di rientro della spesa sanitaria è stato nominato un commissario *ad acta*.

Con la sentenza n. **139**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 (che prevedono misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione), sollevate in quanto le disposizioni impugnate invaderebbero la potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. Infatti, secondo la Corte, dette disposizioni - da qualificare quale normativa di principio di coordinamento della finanza pubblica applicabile anche alle Regioni e province ad autonomia differenziata - prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'àmbito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; sicché il presupposto interpretativo posto a base di questo gruppo di censure è errato, in quanto il comma 20 dell'art. 6 «autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6».

Non fondata (sentenza n. **148**) - in relazione ai principî di ragionevolezza e di buona amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), di autonomia organizzativa e finanziaria regionale (artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.), nonché a quello di leale collaborazione – è stata anche ritenuta la questione di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, che ha novellato il comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 ed ha aggiunto i commi 557-*bis* e 557-*ter* (che contiene un obbligo di riduzione della spesa per il personale con relativa sanzione del blocco delle assunzioni), in quanto si tratta di disposizioni ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituenti principî fondamentali nella materia del coordinamento della finanza

pubblica, che pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Questa conclusione trova il suo presupposto nella considerazione che «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale». Anche la norma di cui al comma 557-*ter*, che prevede sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento, costituisce un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto diretta ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa.

Del pari, non fondate (sentenza n. **148**), in relazione agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost., sono state poi ritenute le questioni di legittimità costituzionale del testo vigente dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, il quale stabilisce: 1) il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, a carico degli enti nei quali l'incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti; 2) la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, a carico dei restanti enti. Infatti, secondo la Corte, la disposizione denunciata ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di norma che incide sulla spesa per il personale, la quale, «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente».

Con la sentenza n. **151** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, in tema di riduzioni di spesa da deliberarsi dalle regioni in riferimento ai trattamenti economici del consiglio regionale, della giunta e del suo presidente. Infatti, secondo la Corte, la disposizione impugnata deve essere interpretata non nel senso che le Regioni hanno l'obbligo di adottare deliberazioni di riduzione di spesa, ma nel senso che, qualora nell'esercizio della loro autonomia deliberino per il triennio dal 2011 al 2013 tali riduzioni, i risparmi ottenuti siano riassegnati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Pertanto, la predetta disposizione non pone espressamente alcun obbligo di risparmio a carico delle Regioni ed anzi, mediante l'uso del tempo futuro («verranno deliberate»), indica la mera eventualità della decisione di risparmio, non quantificato in una misura minima. Tale interpretazione è priva di attitudine lesiva delle competenze statutarie e legislative delle Regioni.

Con la stessa sentenza n. **151**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, in tema di spettanza, per i titolari di cariche elettive, esclusivamente del rimborso delle spese sostenute, ed eventualmente di gettone di presenza di importo non superiore a 30 euro a seduta, promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., relative all'asserita violazione della potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa e di disciplina del personale della regione e degli enti ad essa collegati. Infatti, l'introduzione del principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute, costituisce, secondo la Corte, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Alla stessa conclusione di non fondatezza la Corte è pervenuta in riferimento ad analoga questione sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e all'art. 3, primo comma, lettera *f)*, della legge costituzionale n. 4 del 1948, in quanto la disposizione censurata costituisce appunto principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Infine, sempre con la sentenza n. **151**, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., per asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza

pubblica, della autonomia finanziaria della regione, nonché della competenza legislativa regionale in materia comunità montane e unioni di comuni. Secondo la Corte, infatti, la censurata disposizione - che vieta di corrispondere ogni genere di emolumenti agli amministratori delle predette forme associative di enti locali - persegue l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi attraverso una disciplina uniforme, che coordina la legislazione del settore. Essa è, pertanto, riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e costituisce principio fondamentale, e non norma di dettaglio, in quanto enuncia il principio di gratuità dell'amministrazione delle suddette forme associate di gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte degli enti locali.

Con la sentenza n. **161**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011. La disposizione denunciata confligge con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, il quale dispone che, quando le spese di personale per gli enti locali e per le camere di commercio superano il 50 per cento (al momento della proposizione del ricorso la norma prevedeva il 40 per cento) delle spese correnti, gli enti in questione non possono procedere a nuove assunzioni, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale; quando invece l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti, sono consentite deroghe parziali in relazione al *turn-over*, avente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica, come già riconosciuto dalle sentenze n. 148 del 2012 e n. 108 del 2011: la norma impugnata prevede invece una eccezione implicita al principio espresso dalla norma statale in quanto l'assunzione per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza (IPAB) è subordinata semplicemente all'invarianza di spesa rispetto a quella sostenuta nell'esercizio precedente alla data di entrata in vigore della legge regionale stessa e al fatto che la nuova spesa risulti compatibile con le disponibilità di bilancio.

Costituzionalmente illegittimo è stato ritenuto (sentenza n. **161**) l'art. 6, commi 3 e 4, della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011, in quanto dette disposizioni nello stabilire che il personale dipendente ed i patrimoni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza siano assegnati temporaneamente ed in posizione soprannumeraria ai Comuni nei quali risultano ubicate le strutture attraverso cui esse perseguivano i loro fini istituzionali, configurano una posizione soprannumeraria, che non può evitare l'incremento degli oneri del personale e la violazione delle percentuali in relazione alle quali l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 – espressione di principio di coordinamento di finanza pubblica – fissa i limiti strutturali per la gestione di detta categoria di spesa.

La stessa sentenza n. **161** ha anche dichiarato in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 6 e 7 della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 2011, in considerazione dell'inscindibile connessione funzionale esistente tra i commi 3 e 4 dell'art. 6 afferenti al personale e le due disposizioni in esame, in quanto trasferire al Comune strutture prive del personale che le utilizza renderebbe improduttiva e disfunzionale l'operazione, risultando assolutamente inutile ed irragionevole il passaggio temporaneo di tali cespiti patrimoniali nella sfera giuridica dell'ente locale.

La sentenza n. **173** ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione. La norma impugnata, con disposizione espressamente qualificata come principio generale di coordinamento della finanza pubblica, al quale devono adeguarsi le Regioni, le Province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale, impone, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio. Le doglianze formulate dalle Regioni ricorrenti non sono state ritenute fondate, perché la norma oggetto della questione è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, ponendo un obiettivo generale di contenimento della spesa

relativa ad un vasto settore del personale (e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato), ma al contempo lasciando alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti.

Con la medesima sentenza n. **173**, sono state anche ritenute non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Puglia. La norma impugnata introduce un limite all'esercizio della facoltà delle pubbliche amministrazioni di accogliere le istanze di trattenimento in servizio per un biennio oltre il raggiungimento dell'età pensionabile proposte dai dipendenti ai sensi dell'art. 72 del d.l. n. 112, del 2008. Essa, in particolare, stabilisce che i trattenimenti in servizio possono avvenire esclusivamente entro i limiti delle facoltà di assunzione consentiti in base alle cessazioni del personale, con conseguente proporzionale riduzione delle risorse destinabili alle nuove assunzioni per un importo pari al trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio. Essa, pertanto, equipara, ai fini dell'applicazione dei limiti alle assunzioni imposti alle pubbliche amministrazioni da altre norme, i trattenimenti in servizio alle assunzioni di nuovo personale, ad integrazione della generale disciplina in tema di limiti alle assunzioni dettata da altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui va legittimamente ascritta anche la presente disposizione come principio fondamentale. Ciò sulla base del fatto che sul piano dei conseguenti oneri finanziari a carico dell'ente pubblico, il trattenimento in servizio produce effetti analoghi a quelli dell'assunzione.

Infine, con la medesima sentenza n. **173,** sono state ritenute non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 36, del d.l. n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera *g)*, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Liguria e Puglia. La norma impugnata impone un vincolo alle facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni, statuendo che gli enti pubblici di nuova istituzione possono procedere ad assunzioni «nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica». Stabilisce, inoltre, che gli enti predispongano piani annuali di assunzioni che debbono essere approvati dall'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze. Essa non prevede limiti al proprio àmbito soggettivo di applicabilità, riferendosi genericamente agli «enti di nuova istituzione», e non consente un'interpretazione che restringa l'operatività della disposizione ai soli enti statali. Secondo la Corte, non sono condivisibili le argomentazioni delle Regioni ricorrenti per cui lo Stato avrebbe ecceduto dalla propria competenza legislativa, perché si tratterebbe di norma attinente all'organizzazione di enti non statali (riservata alla competenza residuale regionale), ovvero perché il carattere dettagliato della disposizione ne impedirebbe la qualificazione come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Neppure sono condivisibili quelle argomentazioni secondo cui vi sarebbe violazione dell'art. 118 Cost., poiché la norma censurata attribuirebbe ad organi statali la funzione dell'approvazione dei piani di assunzione in una materia diversa da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., senza peraltro che ciò sia giustificato dall'inadeguatezza del livello regionale di governo. Infatti, le misure previste dalla disposizione censurata sono complementari alle limitazioni alle assunzioni da parte di pubbliche amministrazioni contenute nelle generali disposizioni della legislazione statale di principio in materia e sono dirette ad evitare che quelle limitazioni (che riguardano le amministrazioni già esistenti) siano eluse mediante l'istituzione di nuovi enti che possano procedere a indiscriminate nuove assunzioni. Pertanto, ha concluso la Corte, la norma impugnata prevede un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e tale carattere deve essere riconosciuto anche all'attribuzione, prevista nella norma medesima, di competenze al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze di competenze per l'approvazione dei piani di assunzione, visto che si tratta di una misura accessoria al limite generale introdotto dallo stesso art. 9, comma 36, e finalizzata ad assicurarne il rispetto.

Con la sentenza n. **211**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 31, 32 e 34,

comma 5, della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011, che contengono disposizioni in varia misura incidenti su indennità, compensi, rimborsi di due enti regionali: la Commissione dei lucani all'estero e la Commissione Regionale all'immigrazione. La Corte ha ritenuto la sussistenza del contrasto con gli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa pubblica perseguiti dal legislatore statale con l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, che costituisce espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica. Secondo la Corte, le censurate disposizioni regionali, ben lungi dall'imporre, come richiesto dalla disposizione statale richiamata, dei tagli alla spesa regionale, comportano tutte un sensibile incremento in un aggregato di spesa particolare, quello relativo alle indennità (anche di missione), ai compensi e ai rimborsi dei dipendenti di due enti regionali che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (La "Commissione per i lucani all'estero" e la "Commissione per missioni in Italia e all'estero"), o mediante l'innalzamento *ex novo* di compensi e rimborsi per l'attività dei due organismi collegiali, o attraverso il ripristino di previgenti disposizioni, soppresse proprio nell'intento di abbatterne i costi di funzionamento. Il contrasto con le disposizioni contenute nel citato art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 è di tutta evidenza. Il comma 3 di tale norma dispone che «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge n. 196 del 2009, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma». In proposito la Corte ha affermato (sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012) che «può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» la disposizione che stabilisce «rispetto a specifiche voci di spesa, limiti puntuali che […] vincolano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale solo come limite complessivo di spesa». Ed, in particolare, con specifico riferimento al comma 3, che l'obbligo di riduzione delle spese per il personale ivi elencate nella misura del 10 per cento, e di mantenere le stesse ferme fino al 2013, costituisce principio fondamentale nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale. Nel caso in esame, pur ammettendo, per il carattere di globalità enunciato da questa Corte, attuazioni gradate e differenziate nel *quantum* della riduzione da parte delle diverse leggi regionali di spesa, non è tollerabile alcuna deroga rispetto all'*an* della riduzione. Le disposizioni della legge regionale censurata, più che lasciare del tutto inalterate le spese, ne determinano, addirittura, un aumento. Esse vanno oltre i margini di discrezionalità del legislatore regionale e finiscono per porsi in contrasto con il nucleo stesso del principio statale, che mira ad una diminuzione della spesa per il personale. Le disposizioni impugnate, in altre parole, sono intrinsecamente lesive non solo dell'obiettivo di abbattimento della spesa pubblica regionale, ma direttamente di quello, minimale, di contenimento della stessa. D'altra parte, ha aggiunto la Corte, le norme regionali censurate si pongono, in modo evidente, in contrasto con un'altra disposizione del citato art. 6, comma 2, in base alla quale la partecipazione in organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica e può dar luogo solo al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente. Tale disposizione non è stata esplicitamente richiamata dal ricorrente. Essa, però, insieme a quella contenuta nel comma 3, rappresenta l'espressione di un unico principio fondamentale che persegue il contenimento della spesa di funzionamento degli enti pubblici regionali.

Con la sentenza n. **212**, la Corte ha dichiarato illegittimo, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 4, comma 10, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, che aggiungendo il comma 11-*bis* all'art. 34 della legge regionale n. 6 del 2008, dispone che i consorzi di bonifica prevedono l'assunzione nelle proprie dotazioni organiche, per almeno sei mesi di ciascun anno, del personale che ha prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative

nei tre anni a partire dal 10 gennaio 2008. Secondo la Corte, infatti, detta norma viola il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Con la stessa sentenza n. **212** la Corte, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., ha anche dichiarato illegittimo l'art. 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, che prevede una dotazione organica del Corpo forestale regionale aumentata di 20 unità, finalizzata al funzionamento della neo istituita Scuola, per contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, il quale obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva, senza che nel contesto normativo regionale sia rinvenibile alcuna misura compensativa dell'aumento della pianta organica.

La medesima sentenza n. **212** ha dichiarato la illegittimità costituzionale di altre due disposizioni della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011. Viola l'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 6, comma 8, il quale disponendo uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le agenzie di sviluppo locale, non richiama il limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (espressivo di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica) e in tal modo consente alla Regione di procedere ad assunzioni a termine che comportano una spesa superiore a quella massima stabilita dalla legislazione statale di principio. Illegittimo è anche l'art. 9, comma 3, in base al quale, nell'ultimo quinquennio di servizio, i dipendenti possono chiedere di essere esonerati dal servizio e, in caso di accoglimento dell'istanza, si determina la sospensione dell'obbligazione lavorativa e la sostituzione dell'obbligazione retributiva con un trattamento economico, definito «temporaneo», pari alla metà di quello goduto in costanza di rapporto, cumulabile con altri redditi da lavoro; la norma è stato ritenuta lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrastante con la disciplina statale dell'istituto, espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, contenuta nell'art. 72, commi da 1 a 6, del d.l. n. 112 del 2008. La norma statale di principio, infatti, non prevede – a differenza di quella regionale - alcun incentivo economico a favore di chi chieda di accedere all'istituto.

Con la sentenza n. **215** la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, c. 1, del d.l. n. 78 del 2010, in quanto esso, nello stabilire un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle regioni e degli enti regionali, impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Non fondate (sentenza n. **215**) sono anche state ritenute le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, c. 2-*bis*, d.l. n. 78 del 2010. La Corte ha, infatti, ritenuto che la disposizione impugnata ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente in tale materia. Infatti la norma impugnata introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale e, cioè, quello concernente una delle due grandi parti in cui si suddivide il trattamento economico del personale pubblico e, precisamente, quella relativa alle voci del trattamento accessorio.

La sentenza n. **217** riconosce all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 – che pone limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale delle amministrazioni pubbliche - la natura di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica. La norma, infatti, ha importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna e costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente.

Con la sentenza n. **217** la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 51,

della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, il quale stabilisce che per i contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia, non trovano applicazione le riduzioni di spesa recate dall'art. 12, comma 30 della legge regionale n. 22 del 2010. La Corte ha osservato che, alla luce della propria giurisprudenza (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011, segnatamente in riferimento all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010), le disposizioni di cui agli artt. 6 e 9 del d.l. n. 78 del 2010, costituenti norme interposte, effettivamente prevedono principî fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, diretti (art. 6) al contenimento dei costi degli apparati amministrativi e (art. 9) delle spese in materia di personale. La norma regionale censurata si pone in contrasto con essi, elidendo, in favore di una determinata categoria di lavoratori autonomi (a collaborazione coordinata e continuativa), la disciplina che ad essi si conformava. Tuttavia, il denunciato comma 51 dell'art. 7 è stato abrogato dall'art. 9, comma 26, lettera *d)* della legge regionale n. 18 del 2011, con effetto dal 1° gennaio 2012, con la conseguente piena riespansione a partire dall'anno 2012 della disciplina generale, rispettosa dei principî fondamentali statali. La proposta questione dunque è stata ritenuta fondata in riferimento al solo anno 2011, mentre a seguito della citata abrogazione, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere a decorrere dal 2012.

Illegittimo (sentenza n. **217**) è stato altresì ritenuto il comma 29 dell'art. 12 della stessa legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008, per la parte relativa alle modalità di calcolo del rapporto fra dipendenti in servizio e popolazione residente. La disposizione denunciata, non conteggiando i dipendenti collocati in aspettativa retribuita per almeno sei mesi continuativi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento, altera «il corretto modo di determinare il rapporto spesa corrente/spesa per il personale che rileva ai fini dell'osservanza delle norme statali che, in funzione del coordinamento della finanza pubblica, hanno fissato limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale» (art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008). Secondo la Corte, l'eccettuare i dipendenti in aspettativa retribuita dal calcolo che porta all'applicazione delle deroghe al regime delle assunzioni di cui all'art. 12, comma 29, della legge regionale n. 17 del 2008, contrasta con i principî statali in funzione del concorso delle autonomie locali al rispetto del patto di stabilità.

Ancora la sentenza n. **217** ha ritenuto fondata, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., la questione riguardante l'art. 12, comma 33, della stessa legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008, il quale stabilisce che l'indennità di pronto intervento di cui all'art. 4, lettera *e)*, del Contratto integrativo di ente 1998-2001, del personale regionale, area non dirigenziale, documento stralcio sottoscritto in data 15 maggio 2003, spettante al personale previamente individuato dal direttore centrale della protezione civile e immediatamente disponibile per il servizio di pronto intervento, è rideterminata, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore della legge, in 90 euro mensili lordi da corrispondere per 12 mensilità, con imputazione al Fondo regionale per la protezione civile di cui all'art. 33 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 64 del 1986. Il parametro interposto (art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010) stabilisce che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio. Secondo la Corte, detta norma è da ricondurre nell'àmbito del coordinamento della finanza pubblica - posto che essa riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, nell'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale – e dunque determina l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale con essa contrastante.

Con la sentenza n. **226** la Corte ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, terzo comma, e 120, primo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge della reg. Puglia n. 9 del 2011, sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 27 del 2011. La disposizione prevede che il personale dipendente già assunto a mezzo delle procedure di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2011, ovvero ai commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 e in servizio a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 presso l'ATO Puglia, è trasferito all'Autorità idrica pugliese, ai sensi e per gli effetti dell'art. 31 (passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività) del d.lgs. n. 165/2001. Le censure si fondano sul fatto che la soppressa ATO Puglia non costituiva un'amministrazione pubblica e, in particolare, un ente locale, così che ad essa non è applicabile l'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché sul fatto che la norma impugnata prevede la stabilizzazione o, comunque, l'assunzione a tempo indeterminato presso l'Autorità idrica pugliese del personale della soppressa ATO Puglia. La Corte, invece, ha ritenuto che entrambe tali premesse fossero errate. Infatti, l'Autorità d'àmbito per la gestione del servizio idrico pugliese (ATO Puglia) − costituita al fine di garantire la gestione unitaria delle funzioni in materia di servizio idrico integrato – aveva personalità giuridica e natura di consorzio obbligatorio di enti locali, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs., n. 267 del 2000, come espressamente stabilito dalla legge della Regione Puglia n. 8 del 2007, e proprio in quanto consorzio obbligatorio di enti locali, va annoverata essa stessa tra gli «enti locali», ai sensi del citato art. 31 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa, per i quali è prevista, in caso di «trasferimento o conferimento» delle attività da esse svolte «ad altri soggetti, pubblici o privati», l'applicazione dell'art. 2112 del codice civile al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti (art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001). Quanto alla seconda premessa, la sua erroneità discende dal fatto che la normativa impugnata non prevede l'inquadramento nei ruoli del nuovo ente pubblico (l'Autorità idrica pugliese) di personale non di ruolo attraverso una stabilizzazione del personale della soppressa ATO Puglia o, comunque, attraverso l'assunzione di personale pubblico senza procedure di selezione pubblica. La normativa denunciata si limita, invece, rispettandolo, a fare applicazione del combinato disposto del sopra citato art. 31 del d.lgs. 2001, n. 165, e dell'art. 2112 cod. civ., disponendo il trasferimento all'Autorità idrica pugliese del personale già in servizio a tempo indeterminato presso l'ente locale ATO Puglia alla data 1° gennaio 2010, nel rispetto delle procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge n. 428 del 1990. Da ciò consegue che il suddetto personale dell'ATO Puglia «conserva» il proprio rapporto di lavoro con i correlativi diritti anche presso l'Autorità idrica pugliese, senza acquisire alcun ulteriore vantaggio in termini di stabilità del posto di lavoro. Ciò vale, ovviamente, anche per il personale a suo tempo stabilizzato presso la medesima ATO Puglia, ai sensi dei commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007.

La sentenza n. **262** dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, la disposizione applica la riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa, stabilita dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010; tuttavia, al secondo periodo, esclude dall'applicabilità del limite di spesa così introdotto, i contratti flessibili e le collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato. Ebbene, come già affermato dalla Corte (sentenza n. 173 del 2012), l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 detta un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e la norma pugliese impugnata, nell'escludere dalla riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa alcune categorie di quei contratti, si pone in diretto contrasto con esso.

v) Misure regionali per la stabilizzazione del personale pubblico

Con la sentenza n. **30**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna n. 1 del 2011, il quale dispone in ordine al piano pluriennale di stabilizzazione del personale precario delle amministrazioni locali che abbia svolto, alle dipendenze

di esse, almeno trenta mesi di servizio, anche non continuativi, a decorrere dal 1° gennaio 2002, nonché a benefici di carriera in favore dei dipendenti delle amministrazioni locali in possesso di determinati requisiti. La Corte ricorda che anche le Regioni a statuto speciale sono soggette ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principî di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007). Inoltre osserva che l'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, consente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, di bandire concorsi, per qualifiche non dirigenziali, nei quali sia prevista la riserva di posti, in misura non superiore al 40%, in favore di chi abbia, fra l'altro, i requisiti previsti dai commi 519 e 558 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006; fra tali requisiti vi è, per quanto di interesse, in via alternativa: a) lo svolgere servizio alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni da almeno tre anni (*id est* 36 mesi), anche non continuativi, b) conseguire tale medesimo requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente al 29 settembre 2006, c) avere svolto tale servizio almeno per tre anni nel quinquennio anteriore alla entrata in vigore della legge n. 296 del 2006. Orbene, ha evidenziato la Corte che dal confronto fra la norma censurata e quella richiamata dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, emerge che, diversamente da quella regionale, la disposizione statale non prevede la stabilizzazione pura e semplice (ancorché previa selezione attitudinale) ma esclusivamente l'assunzione a seguito dell'espletamento del pubblico concorso con riserva di posti, per accedere al quale è necessaria un'anzianità di servizio più ampia di trentasei mesi. Anche le date da prendere in considerazione divergono, in quanto il periodo finale del servizio prestato che consente la fruizione delle misure agevolative è fissato alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2011, ben oltre quindi quello previsto dalla normativa statale, vale a dire la data dell'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006 (sentenza n. 179 del 2010). La Corte ha concluso che, essendo indubbio che l'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, sia espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica, volto al contenimento della spesa (sentenza n. 69 del 2011), la distonia esistente fra questo ed il contenuto della norma censurata determina l' illegittimità costituzionale di quest'ultima.

Costituzionalmente illegittimo è stato ritenuto, con la sentenza n. **51**, l'art. 11, comma 10, della legge della Regione Molise n. 6 del 2011, in quanto, disponendo la destinazione di risorse finanziarie al fine di promuovere una stabilizzazione generalizzata di personale precario – senza procedure concorsuali o selettive e/o attitudinali di alcun tipo, né limiti a tale tipo di assunzione – in difformità da quanto previsto dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, lede la competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con la sentenza n. **211**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011. La norma regionale dispone, sulla base di un'altra legge regionale che l'aveva già autorizzata (la legge della Regione Basilicata n. 60 del 2000), la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili che erano stati esclusi da tale beneficio in forza di una precedente delibera della Giunta regionale. La legge regionale che aveva autorizzato la stabilizzazione (la legge n. 60 del 2000) era stata poi travolta dalla successiva entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2009 che, all'art. 17, comma 10, prevedeva specifiche limitazioni all'effettuazione di assunzioni senza concorso, sia per ciò che concerne le modalità di stabilizzazione – sempre attraverso procedure concorsuali – sia a livello di percentuali di riserva dei posti messi a concorso a favore degli stabilizzandi. La disposizione in esame, dando attuazione, successivamente al regime dettato dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, ad una stabilizzazione da precedente legge regionale, si pone in contrasto con la vigente normativa nazionale in materia e configura una lesione dei principî di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (coordinamento della finanza pubblica). La Corte, con riferimento ad un'analoga disposizione regionale della Calabria, aveva già dichiarato l'illegittimità della proroga del termine dei piani di stabilizzazione occupazionale dei lavoratori contenuti in precedenti leggi regionali (sentenza n. 310 del 2011). La stabilizzazione, inoltre, per taluni lavoratori, realizza una forma di assunzione riservata, senza predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale ed esclude o riduce irragionevolmente la possibilità di accesso al lavoro dall'esterno e viola, come la Corte ha reiteratamente affermato (*ex plurimis*, sentenze nn. 108 e 127 del 2011) il principio del pubblico

concorso e quello di buona amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

Illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è stato ritenuto, con la sentenza n. **212**, l'art. 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede la stabilizzazione del personale non dirigenziale addetto al servizio sanitario di urgenza ed emergenza che abbia lavorato per almeno trenta mesi negli ultimi cinque anni; la stabilizzazione avviene su semplice domanda degli interessati per coloro il cui rapporto di lavoro sia stato instaurato «almeno in parte» sulla base di «procedure selettive di natura concorsuale», ovvero a seguito di procedure selettive di natura concorsuale delle quali non è prevista tuttavia la pubblicità. Secondo la Corte, detta norma si pone in contrasto con la disciplina dettata dall'art. 17, commi da 10 a 13, del d.l. n. 78 del 2009, che esprime un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, disponendo, tra l'altro, che le amministrazioni possano attribuire rilevanza al pregresso svolgimento di attività lavorativa in esecuzione di rapporti precari mediante la previsione di una riserva di posti (pari al 40 per cento dei posti messi a concorso, quota innalzabile al 50 per cento in alcuni casi) nei concorsi banditi per le nuove assunzioni, ovvero mediante valorizzazione, per il tramite del riconoscimento di apposito punteggio sempre nell'àmbito di concorsi pubblici banditi per le nuove assunzioni, dell'esperienza professionale maturata in virtù dei predetti rapporti.

Con la sentenza n. **217** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 28, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008, il quale consente la stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione delle assunzioni, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato. Inoltre, la Corte ritiene violato anche l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, poiché il divieto di assunzione stabilito in tale disposizione, dalla già riconosciuta natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, viene aggirato con la stabilizzazione dei contrattisti.

vi) Misure di contenimento della spesa sanitaria

Di rilievo è la sentenza n. **91**. In premessa la Corte ha ricordato di avere ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'àmbito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario». Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obbiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 163, 123 del 2011, n. 141, n. 100, n. 52 del 2010, n. 193 del 2007). La Corte ha anche ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b)*, della legge n. 296 del 2006, «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica». Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato. A tal proposito la Corte ha anche precisato che «lo speciale contributo finanziario dello Stato, (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali *deficit* del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario». D'altro canto, «la scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi (…) non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo

fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi». Sulla base di tale premessa la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 5 del 2011, nella parte in cui prevede che gli specifici parametri inerenti ai posti letto per le RSA e per le RSSA, accolti nel Piano di rientro, possono essere unilateralmente derogati, peraltro senza neppure individuare entro quali limiti tali deroghe siano consentite, in quanto si pone in contrasto con il Piano di rientro e quindi con i principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006 e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009).

Con la stessa sentenza n. **91**, la Corte ha ritenuto invece non fondata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 5 del 2011, con la quale è stato modificato l'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2010, disponendo la soppressione, al comma 1 del citato art. 2, delle parole "Aziende ospedaliero-universitarie". Tale ultima disposizione era stata fatta oggetto di impugnativa davanti alla Corte, che, successivamente all'entrata in vigore dell'impugnato art. 3 della legge regionale n. 5 del 2011, l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 217 del 2011) nella parte in cui includeva fra le strutture sanitarie oggetto del divieto anche le aziende ospedaliero-universitarie, riconoscendo che il rispetto dei principî di coordinamento della finanza pubblica, che impone l'osservanza dei Piani di rientro oggetto di accordo, non può essere realizzato, con riguardo alle aziende ospedaliero-universitarie, in violazione dell'autonomia universitaria, costituzionalmente tutelata all'art. 33 Cost.; sicché, le misure necessarie a garantire il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al Piano di rientro concordato con lo Stato dovranno essere individuate, quanto alle suddette aziende ospedaliero-universitarie, mediante appositi protocolli d'intesa fra la Regione e le specifiche Università. Orbene, sulla base di tali argomenti, la Corte ha ritenuto che la questione proposta nei confronti della norma impugnata sia priva di fondamento, in quanto frutto di un'erronea interpretazione della disposizione medesima, poiché detta norma si è solo limitata ad escludere dal novero degli enti automaticamente assoggettati, per unilaterale volontà della Regione, alla misura del blocco del *turn-over* anche le aziende ospedaliero-universitarie, per le quali la determinazione del regime del personale non può che essere il frutto di una collaborazione con le Università mediante appositi protocolli di intesa.

Con la sentenza n. **115** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge n. 10 del 2011 della Regione Friuli-Venezia Giulia concernenti interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, l'art. 5, comma 5, della legge statale n. 38 del 2010 – parametro interposto - a differenza di quanto sostenuto dal Governo ricorrente, non pone un principio generale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi sell'art. 117, terzo comma Cost., vincolante nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica per assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale, ma fissa soltanto un limite in relazione agli adempimenti attuativi, di carattere organizzativo, dei principî espressi dalla legge n. 38 del 2010 consistenti nella predisposizione di campagne di informazione rivolte ai cittadini su base regionale, nella istituzione di strutture addette al coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore e nella disciplina dei programmi di sviluppo delle cure.

Con la sentenza n. **131**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 1, 2, 4, primo comma, 5, 10, secondo comma, e 13 della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011, i quali individuano le finalità, le funzioni, l'organizzazione interna, le modalità di azione e la copertura finanziaria dell'istituendo Centro regionale sangue. Infatti, l'istituzione del Centro regionale sangue ivi previsto non è contemplata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, il cui carattere vincolante, «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica», è sancito sia dall'art. 1, comma 796, lettera *b)*, della legge n. 296 del 2006, sia dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

Con la sentenza n. **161** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge della regione Abruzzo n. 17 del 2011 - che prevede la corresponsione di un'indennità

al presidente e ai consiglieri di amministrazione delle aziende pubbliche di servizi alla persona - in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, in quanto quest'ultima disposizione afferma in modo incontrovertibile il principio di gratuità della partecipazione ad organi di enti che «comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche», norma di coordinamento della finanza pubblica che si ispira alla finalità di contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi ed, in quanto tale, indefettibile riferimento per la legislazione regionale.

Con la sentenza n. **187**, la Corte riafferma la non incompatibilità con la Costituzione del cosiddetto *ticket* introdotto dall'art. 1, comma 796, lettera *p)*, della legge n. 296 del 2006, in quanto la disciplina in materia di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie persegue un duplice scopo: «l'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali […])» (sentenza n. 203 del 2008). Nel caso di specie, la Corte ritiene non fondate le censure appuntate sull'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011. La disposizione impugnata lascia «alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di "strumenti concreti da utilizzare per raggiungere [gli] obiettivi [di riequilibrio finanziario]"», condizione in presenza della quale la Corte ha già escluso l'illegittimità di misure statali in materia di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 341 del 2009). Inoltre, la Corte ha ritenuto che le misure statali in materia di *ticket*, essendo volte, sia a coordinare la finanza pubblica, sia a garantire prestazioni essenziali per assicurare il diritto alla salute, trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale che sostengono autonomamente il costo del proprio sistema sanitario; e che la disposizione censurata non solo prevede che le Regioni abbiano la possibilità di adottare provvedimenti di riduzione delle misure di compartecipazione «purché assicurino comunque […] l'equilibrio economico finanziario», ma trova applicazione esclusivamente nel caso in cui non venga stipulata un'intesa tra lo Stato e le Regioni.

vii) Misure volte all'acquisizione delle informazioni

Con la sentenza n. **121**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 14, del d.l. n. 98 del 2011 - il quale dispone che «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali o dipendenti, comunicano, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale, alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione» - censurato per l'asserita lesione della autonomia regionale. La norma impugnata, infatti, si pone come principio fondamentale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la comunicazione, entro un termine stabilito, dei dati relativi alle attività intraprese ed agli atti giuridici posti in essere dalle Regioni per l'esecuzione delle sentenze della Corte è una delle condizioni indispensabili perché lo Stato possa avere un quadro completo ed aggiornato della situazione finanziaria complessiva.

viii) La finanza pubblica e il metodo cooperativo

Nella giurisprudenza costituzionale, è ricorrente il principio secondo cui le disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica sono legittime in quanto: a) stabiliscano un "limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente" per le Regioni; b) evitino di prevedere in modo dettagliato le modalità per il raggiungimento degli obiettivi (tra le tante, la sentenza n. 182 del 2011, che subordina la legittimità delle disposizioni statali alla condizione che sia consentita l'estrapolazione, dalle singole disposizioni, «di principî rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale»). Così la sentenza n. **284**.

La sentenza n. **118** concerne un conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna nei confronti del Governo avverso la nota del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 7

giugno 2011, n. 50971, la quale «al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo per il patto di stabilità interno 2011», invitava la Regione «a voler rivedere la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa, sulla base delle osservazioni sopra esposte». Secondo la Regione autonoma Sardegna, l'atto impugnato sarebbe stato lesivo dei principî di leale collaborazione, di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale, di potestà concorrente regionale in tema di coordinamento della finanza pubblica e di copertura delle spese. La Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto per difetto del presupposto essenziale inerente alla configurabilità astratta dello stesso. Infatti, la nota della Ragioneria generale consiste in una richiesta di riformulazione della proposta regionale in termini di maggiore conformità al quadro legislativo vigente in tema di patto di stabilità interno, in relazione al profilo specifico della necessità di garantire l'equilibrio tra fabbisogno ed indebitamento netto, e non esprime la volontà dello Stato di affermare una propria competenza in àmbito teoricamente riservato alla Regione. Il mancato perfezionamento dell'accordo, a seguito del primo scambio di proposte tra le parti, appare del tutto compatibile con il criterio del previo confronto e della progressiva negoziazione e specificazione delle singole clausole dell'accordo stesso tra Regione e Stato.

Con la sentenza n. **139** la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente il comma 20, quarto periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, laddove si prevede che «modalità, tempi e criteri» per l'attuazione degli incentivi statali a favore delle Regioni che abbiano applicato volontariamente le riduzioni di spesa previste dal medesimo art. 6, sono stabiliti «con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni». La questione è stata sollevata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio di leale collaborazione, posta la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in luogo del parere (tale censura è posta in subordine a quella concernente la previsione di un atto sostanzialmente regolamentare in materia di legislazione concorrente, rigettata dalla Corte). La Corte esclude la violazione del principio di leale collaborazione sull'assunto che l'approvazione del decreto previsto dalla norma impugnata non richiede, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, necessaria quando si debbano «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni» (in tema di leale collaborazione, da ultimo sent. n. 165/2011).

Con la sentenza n. **187**, la Corte ritiene non fondate le censure appuntate sull'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, che anticipa la reintroduzione del c.d. *ticket* sanitario. Fra le altre affermazioni, la Corte evidenzia che la disposizione impugnata lascia «alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di "strumenti concreti da utilizzare per raggiungere [gli] obiettivi [di riequilibrio finanziario]"», condizione in presenza della quale la Corte ha già escluso l'illegittimità di misure statali in materia di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 341 del 2009), e che la disposizione censurata non solo prevede che le Regioni abbiano la possibilità di adottare provvedimenti di riduzione delle misure di compartecipazione «purché assicurino comunque […] l'equilibrio economico finanziario», ma trova applicazione esclusivamente nel caso in cui non venga stipulata un'intesa tra lo Stato e le Regioni.

Con la sentenza n. **215**, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, promosse in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost. Da un lato, l'art. 9, comma 1 - che stabilisce un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, il cui effetto finale, quindi, è di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale, già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell'anno 2010 - costituisce una norma, che impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Dall'altro, anche l'art. 9, comma 2-*bis*, ha natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, è stato legittimamente emanato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente in tale materia. Infatti, la norma

impugnata introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale e, cioè, quello concernente una delle due grandi parti in cui si suddivide il trattamento economico del personale pubblico e, precisamente, quella relativa alle voci del trattamento accessorio.

Con la sentenza n. **217**, la Corte dichiara fondata, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 33, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, il quale stabilisce che l'indennità di pronto intervento spettante al personale previamente individuato dal direttore centrale della protezione civile e immediatamente disponibile per il servizio di pronto intervento, è aumentata, per il triennio 2011-2013, di 90 euro mensili lordi, con imputazione al Fondo regionale per la protezione civile. Il legislatore statale può, infatti, con una disciplina di principio, legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti: questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Ora, il parametro interposto (art. 9, comma 1, d.l. n. 78 del 2010) stabilisce che il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010 (si veda la sentenza n. 139 del 2012).

ix) La salvaguardia degli equilibri di bilancio

Di rilievo è la sentenza n. **70**, con la quale la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il combinato disposto degli artt. 5 e 10, comma 2, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, quest'ultimo come integrato dalla nota informativa, allegata sub G, della legge medesima, ai sensi dell'art. 62, comma 8, del d.l. n. 112 del 2008, nota da cui si ricava che la Regione ha assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile. In premessa viene affrontata la questione se l'art. 62, comma 8, del d.l. n. 112 del 2008 sia riconducibile al parametro costituzionale invocato e se la nota corrisponda al suo dettato. La Corte ricorda che l'art. 62 dell'evocato decreto-legge ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica. Per questo motivo è stata ritenuta una disciplina «che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici» (sentenza n. 52 del 2010). Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha valorizzato la norma interposta di cui all'art. 62 citato che, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzi gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari. In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio *ex* art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in àmbito nazionale; dall'altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione. Nella situazione in esame, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale.

Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento. La forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento della Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966). Per questo motivo la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica. Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5, rimane assorbita la questione inerente alla censura della predetta disposizione con riguardo alla mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.

Con la sentenza n. **79**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6-*bis* della legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008, nel testo originario introdotto dall'art. 1 della legge regionale n. 6 del 2011, le cui disposizioni prevedono che i direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL) di Potenza e Matera, i quali hanno assunto – ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2008 – il residuo delle gestioni liquidatorie delle disciolte Unità sanitarie locali (USL) di dette Province, possano utilizzare in anticipazione le disponibilità finanziarie delle aziende stesse al solo ed esclusivo fine di provvedere ai pagamenti urgenti ed indifferibili relativi alle pertinenti gestioni, stante la violazione dell'art. 6, comma 1, ultimi due periodi, della legge n. 724 del 1994, norma interposta tra l'art. 117, terzo comma, Cost. e la disposizione regionale oggetto del giudizio in questione. Secondo la Corte, infatti, il meccanismo legislativo introdotto dalle disposizioni censurate non è in grado di evitare che sulla gestione delle aziende sanitarie venga ad incidere, direttamente o indirettamente, l'onere dei debiti delle disciolte USL, non assicurando la separazione tra gestioni liquidatorie delle disciolte USL ed attività poste in essere dalle ASL, con l'effetto di gravare queste ultime di passività precedenti alla loro istituzione.

Con la stessa sentenza n. **79**, estendendo la *ratio decidendi* della pronuncia di illegittimità costituzionale riferita alla formulazione originaria della disposizione impugnata, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 6-*bis* della legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008, nel testo modificato dall'art. 18 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011. Secondo la Corte, le integrazioni specificative introdotte dal citato art. 18 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011 (nel senso di prevedere un sistema di anticipazione-rimborso) non sono infatti in grado di eliminare i vizi dell'originaria formulazione dell'art. 6-*bis*, non essendo sufficienti ad assicurare l'impermeabilità tra le gestioni delle precedenti USL e quelle delle nuove ASL richiesta dalla costante giurisprudenza della Corte, sicché l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-*bis* della legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008, aggiunto dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 6 del 2011, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale, si estende alla nuova formulazione della norma conseguente all'emanazione del citato art. 18 della legge della Regione Basilicata n. 17 del 2011, sopravvenuta in pendenza di giudizio, la quale, integrando un'ipotesi di *ius superveniens*, sostanzialmente confermativo della norma impugnata, specifica e ripropone l'analoga originaria soluzione.

x) La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

Con la sentenza n. **284** la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 del d.l. n. 201 del 2011 - che detta una nuova disciplina in tema di valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico - sollevata in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. La disposizione prevede, al comma 1, che l'Agenzia del demanio promuova la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, senza

nuovi oneri per la finanza pubblica. Al comma 2 stabilisce che l'avvio della verifica di fattibilità di tali iniziative è promosso dalla Agenzia del demanio. Al comma 3 aggiunge che, ove le anzidette iniziative prevedano la forma societaria, ad esse «partecipano i soggetti apportanti e il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, che aderisce anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto. L'Agenzia del demanio individua, attraverso procedure di evidenza pubblica, gli eventuali soggetti privati partecipanti»; infine la disposizione puntualizza che «la stessa Agenzia, per lo svolgimento delle attività relative alla attuazione del presente articolo, può avvalersi di soggetti specializzati nel settore, individuati tramite procedure ad evidenza pubblica o di altri soggetti pubblici». Le censure si appuntano sulla concentrazione in capo alla Agenzia del demanio di un complesso di compiti tali da rivelare l'intendimento dello Stato di pervenire ad una diretta e abnorme gestione di questi processi, in violazione delle competenze regionali nelle materie di legislazione concorrente del governo del territorio e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. La Corte non accoglie questa ricostruzione del quadro competenziale. Ricorda come la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo affermato che per la individuazione della "materia" agli effetti della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, occorra far riferimento al nucleo centrale della disciplina normativa, al fine di identificarne la concreta *ratio*, dovendosi invece trascurare tutti i profili secondari e di dettaglio (tra le tante, sentenza n. 168 del 2009). Ebbene, nel caso di specie, la Corte afferma che il nucleo della pur complessa disciplina dettata dal d.l. n. 201 del 2011 è rappresentato dall'esigenza di introdurre meccanismi multisettoriali (misure in tema di sviluppo ed equità; in tema di rafforzamento del sistema finanziario nazionale ed internazionale; in tema di consolidamento dei conti pubblici, fra le quali quelle relative alle riduzioni di spesa, alla riduzione del debito pubblico, e, in particolare, alle dismissioni immobiliari, qui in discorso, nonché in tema di concorrenza e di sviluppo industriale ed infrastrutturale) evidentemente appartenenti al complesso dei provvedimenti riconducibili alla manovra finanziaria e, perciò, naturalmente attribuibili alla materia "coordinamento della finanza pubblica". Si tratta di interventi che si saldano strettamente alle misure che, nell'attuale fase, compongono il piano di stabilizzazione e che, del resto, tendono ad allinearsi alle raccomandazioni a tal proposito fornite, anche di recente, dagli organismi dell'Unione europea. Sulla base di tale inquadramento sistematico la Corte non ha accolto la prospettiva evocata dalla Regione ricorrente ispirata da una visione essenzialmente "patrimonialistica", che finiva per essere eccentrica rispetto al contesto del provvedimento censurato. Questo, infatti, introduce unicamente meccanismi volti alla ottimizzazione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico, sotto il profilo funzionale della sua destinazione ed utilizzazione economica. Secondo la Corte, dunque, il profilo "finanziario" appare del tutto prevalente rispetto a quello meramente "patrimoniale" dei diritti, o delle competenze, che gli enti territoriali esercitano su quei beni, consentendo di ricondurre la normativa censurata nel panorama delle misure di coordinamento della finanza pubblica. La Corte aggiunge che la legislazione statale appare da tempo generalmente orientata a introdurre discipline del patrimonio immobiliare "pubblico" considerato nel suo complesso, indipendentemente, cioè, dalla questione della specifica appartenenza dei singoli beni a questo o a quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti; e ciò nella ovvia prospettiva di tracciare obiettivi di "governo" rispondenti a fini e interessi generali o comuni, destinati a concorrere, ma su un piano prevalentemente finanziario, alla gestione dei beni da parte del singolo ente che ne disponga a titolo meramente "dominicale". L'oggetto – o, se si vuole, la materia – dell'intervento finisce, quindi, per non riguardare i singoli immobili degli enti coinvolti, ma piuttosto l'insieme del patrimonio immobiliare pubblico, individuato come entità a sé stante, e rispetto al quale – quindi – i criteri di gestione ottimale, sul piano economico-finanziario, non possono che essere, per ovvie ragioni, uniformi su tutto il territorio nazionale. D'altra parte, ha concluso la Corte, rispetto a materie tanto complesse ed articolate come il "coordinamento della finanza pubblica", specie se ragguagliato ad un settore strutturalmente e funzionalmente composito come la gestione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, soltanto in presenza di una legislazione statale che effettivamente "esproprii" – nello specifico settore preso in considerazione e in misura inaccettabile rispetto agli obiettivi perseguiti dalla normazione di principio – gli spazi della autonomia regionale, potrà dirsi intervenuto un *vulnus* sul versante della relativa sfera di attribuzione legislativa. Ma perché una simile ipotesi possa risultare concretamente verificata

occorrerebbero dei sicuri indici di riconoscimento, che attestassero uno sviamento della funzione normativa di "principio", con correlativa invasione nella sfera della funzione normativa di "dettaglio", non legittima, del resto, proprio perché non essenziale alla prima. Evenienza, questa, che non si è realizzata nel caso di specie.

xi) La tesoreria unica

La sentenza n. **311** è intervenuta sull'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, del d.l. n. 1 del 2012, che, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, ha disposto la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984. La Corte ha dichiarato le relative questioni - promosse in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. - non fondate ritenendo che la disciplina impugnata sia espressiva di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005). La Corte ricorda di avere già affermato che il sistema di tesoreria unica dello Stato «è diretto a garantire il controllo della liquidità di cassa ed a disciplinare i flussi finanziari» (sentenze n. 171 del 1999 e n. 412 del 1993); e che le disposizioni della legge n. 720 del 1984 sono «strettamente collegate all'àmbito di operatività delle leggi di bilancio» (sentenza n. 12 del 1995) e fissano «un principio stabilito dalle leggi dello Stato» applicabile anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 243 del 1985). Orbene, nel caso riguardato dalla decisione n. 311, l'art. 35, nel prevedere la temporanea applicazione a Regioni ed enti locali del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, senza vincolare o limitare la disponibilità delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l'effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l'ammontare per cui lo Stato deve – o ha già dovuto – ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli. La normativa impugnata, dunque, detta una misura di gestione della liquidità, tramite la quale ingenti somme presenti nel sistema bancario vengono depositate nelle Tesorerie provinciali. L'obiettivo dichiarato è quello di emettere una minore quantità di titoli di Stato, contribuendo così a ridurre il differenziale – cosiddetto *spread* – tra il tasso d'interesse dei titoli italiani e quello, più basso, di titoli emessi da altri Paesi (in particolare la Germania). Da ciò discende che la disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'àmbito dei principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale – e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. In definitiva, il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento, e compete al legislatore statale regolare il funzionamento di tale sistema. D'altra parte, la Corte ha ripetutamente sostenuto che possono essere ritenuti principî fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). E l'art. 35 *de quo*, disponendo la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, soddisfa entrambe queste condizioni, perché ha carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, i quali sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato.

xii) Misure per l'indebitamento

La sentenza n. **309** ha dichiarato - in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, commi secondo, lettera *e*) e terzo, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970 - l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge della Regione Campania n. 2 del 2012, il quale autorizza il ricorso al mercato finanziario per

l'esercizio 2012, determina il limite complessivo del nuovo indebitamento e definisce le modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti. La Corte rileva che l'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 del d.lgs. n. 76 del 2000, e successivamente dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011, prescrive che «L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'àmbito del bilancio pluriennale della regione stessa»; orbene, è sulla base di dette prescrizioni che la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dove specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso. Tuttavia, nelle disposizioni impugnate e nell'allegato bilancio di previsione della Regione Campania non è stato previsto alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970. Da ciò discende la violazione delle prescrizioni contenute nella richiamata norma interposta, le quali sono finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale e, per ciò stesso, costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito. La mancata dimostrazione del rispetto del tetto di indebitamento previsto dalla richiamata disposizione per l'ente territoriale determina l'assoluta preclusione alla legittima assunzione di nuovi prestiti. L'assenza del prospetto riassuntivo degli ammortamenti afferenti ai prestiti stipulati negli anni precedenti e degli oneri susseguenti ai nuovi contratti da stipulare rende infatti sostanzialmente priva del parametro quantitativo di riferimento ogni operazione di ulteriore ricorso al credito. Ciò posto, la Corte rileva con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., come la mancata dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incida sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente; in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., come le prescrizioni dell'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituiscano espressione anche della materia "sistema contabile dello Stato"; con riguardo alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, come la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale dell'indebitamento sia fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, ma anche di realizzare nell'àmbito della finanza pubblica allargata la funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni concorrono (*ex plurimis*, sentenze n. 176 del 2012 e n. 52 del 2010).

xiii) Misure per i controlli interni

Va qui ricordata la già citata sentenza n. **198** con la quale la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento agli artt. 117, 100, 103 e 121 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *e)* del d.l. n. 138 del 2011, che prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti, quale «organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente», e stabilisce che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (v. *amplius* il paragrafo dedicato alla Corte dei conti).

3.2.2. "Governo del territorio"

i) Agriturismo

La sentenza n. **96** esamina l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Umbria n. 28 del 1997, nella parte in cui prevede che possono essere utilizzate per l'attività agrituristica soltanto le strutture

esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge medesima. La Corte afferma che la disposizione è compresa, in modo prevalente, nella materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, in quanto i limiti alla utilizzabilità per fini agrituristici dei fabbricati rurali sono posti dalla legge per regolare in modo razionale l'inserimento nei territori agricoli di attività connesse, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, destinate alla ricezione ed all'ospitalità. Il principio fondamentale statale di riferimento è contenuto nell'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006: esso pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti ad *hoc*, non «già esistenti sul fondo» prima dell'inizio delle attività medesime; in tal modo si vuole prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano con il prevalere su quelle agricole, con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola. A ciò si aggiunge il criterio di prevalenza dell'attività agricola, *ex* art. 2135 cod. civ., al quale è strettamente legato il divieto di adibire ad agriturismo edifici costruiti appositamente per tale scopo. Ciò posto, la modalità scelta dalla Regione Umbria per attuare il principio fondamentale di cui alla legge statale consiste nella fissazione di un limite cronologico certo (la data di entrata in vigore della legge reg. n. 28 del 1997), allo scopo di consentire e promuovere l'utilizzazione per attività agrituristiche dell'ingente patrimonio edilizio esistente nelle campagne umbre, in parte fatiscente e in rovina, il cui recupero viene incentivato in diversi modi. Il senso dell'indicazione di una data precisa è quello di bloccare nuove costruzioni, destinate sin dall'inizio a fini agrituristici, negli stessi territori ove sorgono quelle storiche e già impiegate nelle attività agricole in senso stretto. La norma è particolarmente rigorosa, in quanto tende a neutralizzare la costruzione di complessi edilizi destinati, in tempi relativamente brevi, alla prestazione prevalente di servizi turistici, che si inserirebbero pertanto in modo forzato nel contesto territoriale storico delle campagne umbre. Per queste ragioni, la Corte dichiara non fondata la questione, in relazione a tutti i parametri evocati (artt. 3, 9, secondo comma, 41, primo comma).

ii) Distanze

La sentenza n. **114** affronta una questione sulla possibilità di derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile, in cui si intrecciano titoli competenziali diversi: competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e competenza concorrente in materia di governo del territorio. Per la descrizione della questione si veda *sub art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.*

iii) La SCIA in materia edilizia

Anche la sentenza n. **164** (punto n. 9) affronta una questione in cui si intrecciano titoli competenziali diversi. La disciplina della SCIA in materia edilizia, di cui all'art. 5, comma 1, lettera *b*), e comma 2, lettere *b*) e *c*), del d.l. n. 70 del 2011, rientra nel «governo del territorio», materia appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principî fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che nel caso di specie, il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta. Nel merito, v. sent. n. 164 sub *art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.*

iv) Sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi

La sentenza n. **225**, pronunciata in un giudizio di costituzionalità in via incidentale, esamina la disciplina della Regione Liguria, con riferimento agli artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, (quest'ultimo

limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo»), della legge n. 5 del 2004. Le norme regionali impugnate consentirebbero di sanare tipologie di abusi edilizi non contemplate dalla disciplina statale di principio contenuta nell'art. 32, commi 26 e 27, del decreto-legge n. 269 del 2003, in tal modo esorbitando dal limite di competenza della Regione. Primariamente, la Corte riassume il suo orientamento giurisprudenziale. Le sentenze n. 49 del 2006 e n. 70 del 2005 hanno già affermato che nella disciplina del condono edilizio convergono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sanzionabilità penale e la competenza legislativa concorrente in tema di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ciò comporta che «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» (sentenza n. 196 del 2004). In coerenza con questa impostazione, è stato, tra l'altro, dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 25 dell'art. 32 del citato decreto-legge sul condono edilizio, nella parte in cui non prevedeva che la legge regionale potesse determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione. Al contrario, è stata ritenuta di stretta interpretazione, in quanto espressione di principio generale afferente ai limiti della sanatoria, l'individuazione da parte della legge dello Stato delle fattispecie ad essa assoggettabili, di modo che le stesse non possono essere comunque ampliate o interpretate estensivamente dalla legislazione regionale. Per questo motivo risulta pienamente conforme al dettato costituzionale l'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, contenente la previsione tassativa delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, la quale determina, in pratica, i limiti del condono, entro il cui invalicabile perimetro può esercitarsi la discrezionalità del legislatore regionale (sentenza n. 70 del 2005). Ciò posto, nella fattispecie concreta è incontestato che le opere oggetto di sanatoria ricadano in area soggetta a vincolo idrogeologico di carattere relativo (inedificabilità condizionata al parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo) e che tale vincolo sia preesistente alla loro realizzazione. La Regione sostiene che i limiti della sanatoria non sarebbero superati sulla base di una peculiare lettura dell'art. 32, commi 26 e 27, del d.l. n. 269 del 2003, la quale legittimerebbe sia la sanabilità senza eccezioni delle opere realizzate su aree soggette a vincoli idrogeologici di natura relativa, sia l'estensione di detta prerogativa alle opere realizzate successivamente all'apposizione del vincolo. Ma la Corte ritiene che l'interpretazione della Regione collide in modo patente con la *ratio* ed il significato letterale dei commi 26 e 27 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003: il primo comma individua tassativamente le fattispecie sanabili sulla base della nuova legge sul condono, mentre il secondo enuclea quelle non sanabili. Il richiamo alla precedente distinzione tra inedificabilità relativa ed assoluta contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 viene effettuato al solo fine di coordinare la vecchia disciplina della sanatoria con quella sopravvenuta, mentre non risulta dirimente nella definizione dell'àmbito oggettivo del condono del 2003 che viene in discussione in questa sede. La sua estensione al nuovo condono non è infatti compatibile col dettato del comma 26 e delle ivi richiamate tipologie di cui ai numeri 4, 5 e 6 dell'Allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003 (fattispecie sanabili), ove non è contemplata alcuna ipotesi congruente con la fattispecie astrattamente enucleata dal legislatore regionale (infatti il comma 26 e le richiamate tipologie di cui ai numeri 4, 5 e 6 si riferiscono non all'intera categoria dell'inedificabilità relativa, ma soltanto ad alcune fattispecie minori tassativamente elencate) né con quello del comma 27, che vieta espressamente (lettera *d)* la sanatoria di abusi realizzati su aree di tale natura, vincolate antecedentemente all'esecuzione delle opere, in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio o dalle norme e prescrizioni in materia urbanistica. La Corte ha avuto anche modo di precisare che il condono di cui al d.l. n. 269 del 2003 è caratterizzato da un àmbito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985, per effetto dei limiti ulteriori contemplati dal precitato comma 27, i quali «si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985» (sentenza n. 196 del 2004) e non sono racchiusi nell'area dell'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009). In conclusione, la Corte ritiene che le disposizioni censurate contrastano con la *ratio* e con la funzione

dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 perché non conformi – rispettivamente in addizione e riduzione – ai principî contenuti nei commi 26 e 27 di detta disposizione, ampliando la prescrizione delle opere sanabili e simmetricamente limitando quella delle fattispecie insanabili, e per questo motivo ne dichiara l'illegittimità costituzionale.

3.2.3. "Istruzione"

i) Norme generali sull'istruzione e principî fondamentali della materia istruzione

La sentenza n. **147** contiene alcune affermazioni generali in tema di riparto delle competenze in materia di istruzione: " La giurisprudenza della Corte, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, intervenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha individuato i criteri del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia dell'istruzione, allo scopo di porre una chiara linea di confine tra i titoli di competenza esclusiva e concorrente che sono stati entrambi previsti nell'art. 117 della Costituzione. In particolare, con le sentenze n. 200 del 2009 e n. 92 del 2011 è stata chiarita, alla luce delle precedenti pronunce sull'argomento (fra le quali, si vedano la sentenza n. 13 del 2004 e le sentenze n. 34 e n. 279 del 2005), la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione – riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *n)*, Cost. – e i principî fondamentali della materia istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente. Si è detto, a questo proposito, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali». Sono, invece, espressione di principî fondamentali della materia dell'istruzione «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale» (sentenza n. 92 del 2011 che richiama la precedente n. 200 del 2009)".

ii) Rete scolastica e dimensionamento degli istituti

Quanto alla questione affrontata dalla medesima sentenza n. **147**, diverse Regioni censurano l'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, che contiene due previsioni, strettamente connesse: l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia (soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche). La Corte, preliminarmente osserva che il legislatore, prima della riforma costituzionale del 2001, era intervenuto a regolare con apposite norme il riparto di competenze relative all'organizzazione della rete scolastica, e che – come già rilevato fin dalle sentenze n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005 – è del tutto implausibile che il legislatore costituzionale del 2001 abbia inteso sottrarre alle Regioni la competenza relativa al programma di dimensionamento delle istituzioni scolastiche che già era di loro spettanza in un quadro costituzionale segnato da una impostazione maggiormente centralizzata. Ciò posto, in relazione alla odierna questione la Corte afferma: 1) che è indubbio che la disposizione in esame incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti; 2) che il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 200 del 2009, n. 235 del 2010 e n. 92 del 2011), non può ricondursi nell'àmbito delle norme generali sull'istruzione e va, invece, ricompresa nella competenza concorrente relativa all'istruzione; 3) che

trattandosi di àmbito di competenza concorrente, allo Stato spetta soltanto di determinare i principî fondamentali, e la norma in questione non può esserne espressione. L'art. 19, comma 4, infatti, pur richiamandosi ad una finalità di «continuità didattica nell'àmbito dello stesso ciclo di istruzione», in realtà non dispone sulla didattica, ma si risolve in un intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera che, viceversa, deve rimanere affidata alla competenza regionale. In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione.

iii) Finanziamenti alle scuole paritarie

La sentenza n. **298** esamina una questione in tema di finanziamenti a sostegno delle scuole paritarie. Viene impugnato in via principale l'art. 33, comma 16, della legge n. 183 del 2011, che autorizza la spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia. Le censure, prospettate dalla Regione Veneto, sono incentrate sulla pretesa situazione di assoluta incertezza dell'entità del finanziamento e della relativa erogazione, sulla pretesa riduzione dello stanziamento previsto sui criteri di ripartizione del finanziamento che non terrebbero conto delle diverse realtà regionali, e segnatamente della particolare situazione della Regione Veneto, nella quale le scuole paritarie dell'infanzia assumerebbero un ruolo di netta preminenza nell'assicurare il servizio dell'istruzione. In tal modo la norma impugnata sarebbe lesiva del riparto di competenze desumibile dall'art. 117 Cost. – con particolare riguardo alle previsioni del secondo comma, lettere *m)* e *n)*, e del terzo comma – a fronte del quale graverebbe sullo Stato «una responsabilità in materia di istruzione per nulla secondaria rispetto a quella delle Regioni»; dell'autonomia finanziaria regionale e delle funzioni amministrative di competenza regionale in materia di programmazione degli interventi per la scuola; nonché del principio di leale collaborazione per il mancato coinvolgimento delle Regioni. La Corte dichiara non fondata la questione e per quanto concerne in particolare il profilo del coinvolgimento regionale cita l'art. 2, comma 47, della legge n. 203 del 2008. Detta disposizione stabilisce, infatti, che, «fermo il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e 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, sono stabiliti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per la distribuzione alle regioni delle risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione». La ripartizione delle risorse finanziarie fra le varie Regioni avviene, dunque, secondo criteri determinati, entro un termine prestabilito, con il parere della Conferenza Stato-Regioni: Conferenza che rappresenta la sede istituzionale nella quale è possibile far valere le differenti istanze regionali.

3.2.4 "Ordinamento della telecomunicazione"

i) Infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga

La sentenza n. **163** concerne la predisposizione di un progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga in continuità con il "Piano nazionale banda larga" e in attuazione delle indicazioni comunitarie, nonché la determinazione delle modalità di adozione dei provvedimenti attuativi del medesimo progetto, in vista dell'obiettivo della maggior diffusione possibile degli impianti di comunicazione elettronica a banda larga sull'intero territorio nazionale. In particolare, la Regione Liguria impugna l'art. 30, commi 1 e 3, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto esso, nel ribadire la necessità dell'adozione di un progetto strategico di individuazione, sull'intero territorio nazionale, degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga anche nelle aree sottoutilizzate, introduce disposizioni dettagliate ed addirittura autoapplicative, lesive della competenza regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni. La Corte osserva che una simile disciplina, sebbene sia riconducibile, in via prevalente, alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni, come riconosciuto in relazione al settore degli impianti di comunicazione elettronica (in particolare, sentenza n. 336 del 2005), risponde, tuttavia, alla

necessità di soddisfare l'esigenza unitaria corrispondente all'adozione – in armonia con quanto prescritto dalle fonti comunitarie – di un programma (o progetto) strategico che definisca, con una «visione a lungo termine ed equilibrata dei costi e benefici» gli obiettivi nazionali volti ad assicurare la realizzazione delle infrastrutture inerenti agli impianti di comunicazione elettronica a banda larga in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale. La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa corrispondente all'adozione di un programma strategico e, conseguentemente, della sua regolamentazione, induce a ritenere che le disposizioni censurate, innegabilmente dettagliate ed addirittura autoapplicative, non siano lesive della competenza regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, in quanto sono state legittimamente adottate dal legislatore statale in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 Cost. e soddisfano, ad un tempo, sia il requisito della proporzionalità che quello della pertinenza rispetto allo scopo perseguito. Ciò posto, l'ulteriore censura proposta dalla Regione Liguria inerente alla violazione del principio di leale collaborazione risulta, invece, fondata. Le disposizioni impugnate, infatti, pur legittimamente adottate, incidendo su una materia di competenza regionale concorrente, non prevedono alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, né in relazione all'adozione del progetto strategico, né con riguardo alla realizzazione concreta sul territorio regionale degli interventi in esso previsti. Il comma 1 dell'art. 30 del d.l. n. 98 del 2011 è, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che il Ministero dello sviluppo economico, con il concorso delle imprese e gli enti titolari di reti e di impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile, predisponga un progetto strategico, senza una previa intesa con la Conferenza unificata, in quanto viola il principio di leale collaborazione. Del pari illegittima si rivela la disposizione di cui al comma 3 del medesimo art. 30 del citato d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui non prevede che, ogniqualvolta si provveda a dare realizzazione concreta sul territorio di una singola Regione a specifici interventi attuativi del progetto strategico, ciò avvenga sulla base di un'intesa con la Regione interessata. La Regione può essere, infatti, spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, «a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)».

3.2.5. "Porti e aeroporti civili"

i) Interporto di Jesi

Il Governo ha impugnato l'art. 31, comma 1, lettera *d)*, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che, al fine di migliorare le condizioni ambientali e di sviluppo dell'intermodalità delle merci nel territorio regionale, promuove, anche in collaborazione con gli enti locali e con gli altri soggetti pubblici e privati interessati, l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e smistamento delle merci sia di retroporto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona. Il ricorrente ritiene che la disposizione, pur primariamente finalizzata a incentivare l'interporto di Jesi, incida sulla destinazione e organizzazione del porto di Ancona, e di conseguenza sulle competenze spettanti all'autorità portuale di Ancona, alla quale – ai sensi dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 – spetta l'assunzione del piano regolatore regionale, che individua la destinazione funzionale delle aree portuali. La disposizione regionale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché verrebbe a ledere i principî fondamentali sulle competenze delle autorità portuali fissati dallo Stato con la citata legge nella materia dei porti, a legislazione concorrente. La Corte, con la sentenza n. **256**, dichiara che la censura non è fondata. Infatti, come risulta dal suo testuale significato, la norma impugnata ha un contenuto meramente programmatico, e non introduce alcuna disciplina sostanziale in ordine alle misure concrete per effettuare il previsto miglioramento dell'utilizzo dell'interporto di Jesi, da cui dovrebbe derivare, come conseguenza di fatto, la liberazione di spazi nell'area portuale di Ancona. Essa, dunque, risulta inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato (*ex plurimis:* sentenze n. 94, n. 43 e n. 8 del 2011; n. 308 del 2009).

3.2.6. "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"

i) Impianti di energia da fonti rinnovabili

La sentenza n. **85** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, in quanto vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrasta con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali fonti di energia. La Corte, già con la sent. n. 124 del 2010 aveva dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di una disposizione regionale che prevedeva limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili, sul rilievo che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili. La Corte ha dichiarato assorbiti i profili di illegittimità costituzionale riferiti ai parametri nazionali (artt. 41 e 117, terzo comma, Cost.). V. anche Capitolo IV.

Anche la sentenza n. **99** affronta la problematica relativa alle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. E' censurata la normativa della Regione Sardegna (art. 17, comma 9, legge Regione Sardegna n. 12 del 2011) in quanto limita a soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio; giovani imprenditori agricoli, società agricole), la possibilità di esperire una procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas. La Corte ha ripetutamente affrontato tale problematica con riferimento ad altre norme interposte: con riferimento al decreto legislativo 29 dicembre del 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) (*ex multis*, sentenze nn. 310, 308 e 107 del 2011; nn. 194, 168, 124, 120 e 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) (sentenze n. 308 del 2011 e n. 344 del 2010. In questo caso, la disciplina statale rispetto alla quale la normativa regionale è censurata è il d.lgs. n. 28 del 2011, che reca norme di attuazione della direttiva 2009/28/CE, la quale in materia di procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili invita gli Stati membri a preferire procedure semplificate e accelerate, allo scopo di promuovere la diffusione delle energie rinnovabili. A fronte di tale disciplina, europea e nazionale, la legge regionale interviene con una disposizione restrittiva, che limita sul piano soggettivo il ricorso alla procedura semplificata e, perciò, viene dichiarata incostituzionale.

La sentenza n. **224**, in tema di installazione degli impianti eolici, pone una questione sul criterio di selezione del territorio adottato dal legislatore regionale sardo. Per l'esame della decisione v. *sub Le Regioni speciali, Le materie di competenza primaria.*

La sentenza n. **275** ha ad oggetto le norme di cui agli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, censurate dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 117, terzo e quinto comma, Cost. Le disposizioni – che integrano, con alcune varianti, la disciplina autorizzatoria già introdotta con l'art. 12 del citato d.lgs. n. 387 del 2003 e con le linee guida, approvate con il d.m. 10 settembre 2010 - disciplinano le procedure autorizzatorie per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che prevede procedure amministrative semplificate ed accelerate, per favorire il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. Si tratta, all'evidenza, di normativa riconducibile alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e

distribuzione nazionale dell'energia», in coerenza con la giurisprudenza costituzionale ormai cospicua in tema di energie rinnovabili (*ex plurimis*, sentenze n. 224 e n. 99 del 2012, n. 192 del 2011, n. 194, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), fondata sul criterio funzionale, della individuazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina. Nella predetta materia (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005), alla Provincia autonoma si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la stessa disciplina dettata dagli artt. 117 e 118 Cost. per le Regioni a statuto ordinario. Non rilevano, dunque, le competenze statutarie primarie evocate dalla Provincia e in particolare la tutela del paesaggio – in assunto violate dalla normativa statale – nessuna delle quali risulta strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia. Una volta ricondotte le previsioni di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 alla materia "energia", la Corte ulteriormente osserva che la disciplina autorizzatoria ivi dettata presenta il carattere di normazione di principio e non di dettaglio. La complessità delle procedure configurate dal legislatore statale costituisce un dato formale non decisivo ai fini della qualificazione delle norme in esame, se si considera che tali procedure e la loro applicazione sull'intero territorio nazionale rivestono un ruolo centrale ai fini della concreta attuazione della nuova politica energetica. Infatti, le direttive dell'Unione europea richiedono agli Stati membri di introdurre regole procedurali in grado di garantire, da un lato, la creazione di un mercato dell'energia elettrica da inserire in rete, e, dall'altro, l'utilizzo delle fonti alternative per l'autoconsumo. La tendenziale uniformità delle regole in entrambi gli ambiti di applicazione rappresenta una precondizione per il raggiungimento dell'obiettivo finale, quello della diffusione su larga scala del ricorso alle energie rinnovabili, ed è dunque interna alla materia in oggetto. In conclusione, la Corte dichiara la non fondatezza delle censure prospettate in riferimento agli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui menzionano le Province autonome, rendendo ad esse applicabile l'intera disciplina contenuta nei citati articoli. La Corte ricorda anche il principio secondo cui "il legislatore statale […] attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principî che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza concorrente in materia di energia" (sentenza n. 99 del 2012). La citata pronuncia dà atto della giurisprudenza in tal senso formatasi in riferimento al d.lgs. n. 387 del 2003 (*ex plurimis*, sentenze n. 310, 308 e 107 del 2011; nn. 194, 168, 124, 120 e 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), ed alle linee guida, approvate con d.m. 10 settembre 2010 (sentenze n. 308 del 2011 e n. 344 del 2010), e quindi rileva che il medesimo principio giurisprudenziale va riaffermato con riferimento al d.lgs. n. 28 del 2011 ed alle procedure autorizzatorie ivi previste.

3.2.7. "Professioni"

i) Installatori di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili

La sentenza n. **275** esamina – fra le altre questioni - la normativa statale (art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011), che disciplina la formazione professionale degli installatori di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 14 della direttiva 2009/28/CE. La questione è prospettata dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 8, n. 29), dello statuto speciale di autonomia ed alle norme di attuazione di cui agli artt. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987. Secondo la ricorrente le norme censurate sarebbero lesive della competenza primaria statutaria in materia di formazione professionale, in quanto, in contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 45 del d.lgs. n. 28 del 2011, il legislatore statale avrebbe previsto a carico della Provincia autonoma l'obbligo di attivare un programma di formazione professionale o, in alternativa, di riconoscere fornitori di formazione, configurando infine un potere sostitutivo, per il caso di inattività della stessa Provincia, al di fuori dello schema delineato dall'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987. La Corte dichiara la questione non fondata. In primo luogo, riafferma la competenza statale a definire il profilo professionale degli installatori di impianti e il relativo titolo abilitante (*ex plurimis*, sentenze n. 328 e n. 138 del 2009, n. 57 del 2007, n. 424 del 2006), atteso il carattere necessariamente unitario di tale definizione, tanto più evidente nei casi

in cui gli *standard* professionali sono indicati dalla normativa comunitaria. Osserva, poi, che la fissazione del termine del 31 dicembre 2012 per l'attivazione dei programmi di formazione è anch'essa di matrice comunitaria, discendendo direttamente dal richiamato art. 14 della direttiva 2009/28/CE, ed è strumentale all'obiettivo della maggiore diffusione dei piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili; la disposizione statale si limita a riproporre il medesimo termine, e dunque non presenta in sé contenuto lesivo dell'autonomia provinciale. Inoltre, considera che non sono lese le competenze provinciali in materia di formazione professionale, in quanto il legislatore statale ha previsto che siano le Regioni e le Province autonome ad attivare i programmi di formazione. E infine, la Corte esclude che la norma censurata dia vita ad un intervento sostitutivo, poiché essa non pretende di sostituire la propria disciplina a quella delle Regioni e delle Province autonome, ma si limita a prevedere che, in caso di inattività da parte di queste ultime, l'ENEA metta a disposizione programmi di formazione per il rilascio dell'attestato di formazione, al solo scopo di ovviare all'inattività regionale o provinciale; ciò non impedisce alle stesse Regioni ed alle Province autonome di attivare, anche successivamente alla scadenza del termine, il programma di formazione.

3.2.8. "Protezione civile"

i) Personale straordinario

La Regione nel disporre di risorse statali, non può interferire con una propria disciplina nella sfera dei principî fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente della protezione civile. Così la sentenza n. **32** (punto 8), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., dell'art. 11 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011, in quanto il legislatore regionale, facendo gravare gli oneri finanziari dell'utilizzo straordinario del personale in regime di collaborazione coordinata e continuativa sui fondi statali specificamente destinati a fare fronte all'emergenza sismica, ha sovrapposto la propria disciplina – in senso oltre tutto difforme - a quella dettata, secondo le regole, dalle ordinanze di protezione civile, in guisa da ledere il principio fondamentale desumibile dall'art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992.

ii) Logo regionale

La stessa sentenza n. **32** (punto 11) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 76, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011, in quanto prescrivendo l'adozione del logo della Protezione Civile regionale sulle divise di ordinanza e sui mezzi in dotazione del SASA – CNSAS (articolazioni territoriali del Corpo nazionale del soccorso alpino inquadrato nel servizio nazionale della protezione civile) interferisce, sotto l'aspetto funzionale, con l'àmbito dei principî fondamentali in materia di protezione civile.

iii) Autorità di coordinamento

La sentenza n. **85** dichiara l'illegittimità dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, nella parte in cui prevede che, per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 225 del 1992 (eventi che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria), «il presidente della provincia è autorità di protezione civile, responsabile dell'organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale» e che, per consentire il coordinamento e l'adozione degli interventi in questione, i sindaci e i presidenti delle comunità montane forniscono alle sale operative delle Province gli elementi utili per la conoscenza dell'evento e per l'assunzione delle iniziative necessarie. La norma regionale, infatti, nel configurare la competenza del presidente della provincia in termini ampi e generali, tali da comprendere anche le attribuzioni che la legge n. 225 del 1992 riserva al Prefetto, viola un principio fondamentale in materia di protezione civile.

iv) Edilizia in zone sismiche

La sentenza n. **201** affronta una questione in tema di interventi edilizi in zone sismiche e relativa

vigilanza. Il Governo impugna una norma della Regione Molise (art. 4, comma 3, della legge 9 settembre 2011, n. 25). In particolare, censura la seconda parte della disposizione – la quale, nei periodi terzo e quarto, prevede, in caso di modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento, l'obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario, restando le modifiche inferiori a detto limite soggette al deposito della sola verifica strutturale nell'àmbito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 88 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Tale disposizione, infatti, consente soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, all'esito di apposita istruttoria, la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche; norme tecniche le quali, dettate con d.m. 14 gennaio 2008, impongono di procedere alla preventiva valutazione della sicurezza in presenza di variazioni che comportino incrementi dei carichi globali superiori al 10 per cento (punto 8.4.1, lettera *c)*. La Corte, nella sentenza n. 254 del 2010, ha già precisato che la previsione di cui all'art. 88 citato – dettata allo scopo di garantire «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» – costituisce la chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni. Ne consegue che le previsioni dettate dalle norme tecniche contenute nel d.m. 14 gennaio 2008 non sono derogabili da parte delle Regioni. Il punto 8.4.1, lettera *c)*, di tali norme tecniche, relativo alle costruzioni esistenti nelle aree sismiche, fissa il limite del 10 per cento per le variazioni che comportino incrementi di carico globali, al di sopra del quale occorre procedere alla valutazione della sicurezza. La disposizione regionale impugnata, invece, impone, nel suo terzo periodo, l'obbligo della variante progettuale, da denunciare preventivamente con espresso riferimento al progetto principale, soltanto per le modifiche architettoniche che comportino un incremento dei carichi superiore al 20 per cento e, nel quarto periodo, prevede che, al di sotto o nell'àmbito dei limiti indicati, sia sufficiente, «nell'àmbito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori», il deposito della verifica strutturale. La norma, in tal modo, si pone in contrasto con un principio fondamentale dettato dalla normativa statale. Conclusivamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge della Regione Molise n. 25 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Inoltre, la Corte, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara l'illegittimità costituzionale anche del primo e del secondo periodo del medesimo comma 3; essi, infatti, privati del riferimento al quarto periodo, rimarrebbero incompleti e privi di possibilità di applicazione e, comunque, dispongono, anche detti periodi, nell'àmbito di previsioni derogatorie riservate alla competenza statale.

3.2.9. "Tutela del lavoro"

i) Contrattazione di secondo livello

Per una questione in tema di contrattazione collettiva e realizzazione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale, v. sentenza n. **221** *sub* Cost, secondo comma, lettera *l*), (*"Ordinamento civile").*

3.2.10. "Tutela della salute"

i) Elisoccorso

La sentenza n. **32** (punto 10) stabilisce che non è lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della salute, la previsione di cui all'art. 75, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011 Cost., secondo cui "gli interventi di soccorso ed elisoccorso di carattere sanitario, comprensivi di recupero e trasporto, devono considerarsi come prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dall'art. 11 del d.P.R. 27 marzo 1992", in quanto la norma regionale dispone senza alcuna "eccedenza" rispetto a quanto disciplinato con legge statale.

ii) Aziende ospedaliero-universitarie

La sentenza n. **129** esamina due questioni proposte dal Governo in relazione ad una legge della Regione Umbria (legge n. 6 del 2011) recante la disciplina sull'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Entrambe le questioni hanno ad oggetto disposizioni nella parte in cui si riferiscono alle aziende ospedaliero-universitarie. A questo riguardo, la Corte ribadisce che la disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale e Università, regolata dal d.lgs. n. 517 del 1999 (che detta principî fondamentali in materia di tutela della salute, spettante alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.), è affidata ai protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le Università ubicate nel proprio territorio (sentenza n. 233 del 2006, punto 12.1 del Considerato in diritto). Ciò posto, la prima questione verte sull'art. 12-*bis*, commi 1 e 2, in tema di attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. In particolare la disposizione censurata prevede che «La Giunta regionale istituisce, entro il 31 maggio 2012, l'elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie regionali. L'elenco degli idonei è aggiornato ogni due anni ed è pubblicato nel sito internet e nel Bollettino ufficiale della Regione», e che «Ai fini dell'inserimento nell'elenco dei candidati idonei, la Giunta regionale definisce con specifico atto i criteri per la verifica dei requisiti di cui all'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 502/1992 e può prevedere specifici titoli e attestazioni comprovanti una qualificata formazione ed attività professionale di direzione tecnica o amministrativa rispetto all'incarico da ricoprire». Ad avviso del Governo ricorrente, tale disposizione, nella parte in cui disciplina anche la nomina dei direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle strutture universitarie nella predisposizione dell'elenco dei candidati idonei alla nomina di direttore generale di tali aziende, violerebbe il principio fondamentale in materia di tutela della salute posto dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999 - ai sensi del quale il direttore generale delle aziende ospedaliero-universitarie è nominato dalla Regione, acquisita l'intesa con il rettore dell'università - e lederebbe, altresì, l'autonomia universitaria, nonché il principio di leale collaborazione tra Università e Regione. La Corte accoglie le censure formulate dal ricorrente e dichiara fondata la questione, in quanto la normativa censurata disciplina in modo autonomo ed unilaterale le modalità di nomina dei direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie, senza prevedere alcun coinvolgimento della componente universitaria e restringendo il procedimento d'intesa con il Rettore (pure previsto dall'art. 12, comma 3, della legge della Regione Umbria n. 3 del 1998) soltanto ai nominativi dei candidati idonei, contenuti in un elenco predisposto in via esclusiva dalla Giunta regionale, cui è, altresì, demandata la definizione dei criteri per la verifica dei requisiti necessari, sottraendo così all'Università ogni forma di effettiva partecipazione. L'ulteriore questione è relativa all'art. 12-*ter* della medesima legge regionale n. 6 del 2011, e concerne i procedimenti di verifica dei risultati dell'attività dei direttori generali e le relative procedure di conferma e revoca. La censura investe la disposizione nella parte in cui comprende anche i direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie. La Corte, anche in questo caso, dichiara l'illegittimità della disposizione in quanto essa affida in modo sostanzialmente esclusivo alla Giunta regionale il procedimento di valutazione, prevedendo per le aziende ospedaliere esclusivamente il parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria, in palese contrasto con i principî fissati dal d.lgs. n. 517 del 1999 e, in particolare con la statuizione dettata dall'art. 4, comma 2, secondo la quale i procedimenti di verifica dei risultati dell'attività dei direttori generali e le relative procedure di conferma e revoca sono disciplinati da protocolli d'intesa tra Regioni e Università, nonché in violazione dell'autonomia universitaria e del principio di leale collaborazione tra Università e Regione.

iii) Ticket

Per una questione in tema di modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto *ticket*), v. sentenza n. **187** *sub* Cost, secondo comma, lettera *m*), (*"Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale").*

iv) Sedi farmaceutiche

In materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche, il Governo impugna, per contrasto con gli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., una disposizione della legge della Regione Calabria n. 30 del 2011, secondo cui «I farmacisti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, gestiscono da almeno tre anni in via provvisoria una sede farmaceutica, attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia, hanno diritto di conseguire per una sola volta la titolarità della farmacia». Con la sentenza n. **231**, la Corte dichiara che la questione non è fondata, sulla base di un articolato percorso argomentativo. Primariamente, ribadisce che la materia della organizzazione del servizio farmaceutico va ricondotta al titolo di competenza concorrente della tutela della salute (sentenze n. 61 del 1968 e n. 87 del 2006, resa proprio in tema di concorsi per l'assegnazione di sedi farmaceutiche); e ciò perché la complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è 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, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia la sostanziale natura commerciale dell'attività del farmacista (sentenze n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 430 del 2007). Ribadisce, poi, l'affermazione della natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, che risponde all'esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» (sentenza n. 352 del 1992) sull'intero territorio nazionale costituendo 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. Rileva, tuttavia, come lo stesso legislatore statale abbia ritenuto che il principio del concorso sia suscettibile di deroga, allorquando si sia in presenza di situazioni eccezionali giustificate da motivi o finalità di interesse pubblico (quali sanatoria di pregresse gestioni di fatto, prima copertura di nuove sedi). Tutto ciò premesso – in un contesto di competenza concorrente – la Corte passa a verificare la spettanza del potere di conformare l'ampiezza applicativa del principio generale dell'assegnazione della titolarità delle farmacie in base ad un pubblico concorso (desunto dall'art. 48, comma 29, del d.l. n. 269 del 2003) rispetto alle specifiche e contingenti giustificate necessità locali, attraverso deroghe al principio stesso. Sul punto, la Corte ricorda due precedenti in cui era stata negata la legittimità di deroghe al principio concorsuale, in un caso per l'estremo dettaglio della normativa statale di sanatoria (sentenza n. 87 del 2006), nell'altro per l'introduzione di un meccanismo che assumeva il carattere di «deroga permanente» (sentenza n. 448 del 2006). Venendo al caso in questione, la Corte osserva che l'art. 48, comma 29, del decreto-legge n. 269 del 2003 (evocato dal ricorrente quale espressione del principio fondamentale di cui si assume la violazione da parte della normativa impugnata) fa salva una «diversa disciplina regionale», evidentemente intendendo riconoscere e salvaguardare una competenza della regione in ordine alla regolamentazione del concorso. Segno che (fermo il principio fondamentale di "concorsualità" delle assegnazioni), nelle intenzioni dello stesso legislatore statale, detto principio (normalmente basato su una selezione per titoli ed esami) sia destinato a costituire la modalità ordinaria di assegnazione delle sedi vacanti, non essendo purtuttavia escluso che le regioni o le province autonome, in considerazione di specifiche e concrete necessità contingenti (quali, ad esempio, quelle di sanare pregresse situazioni di precariato), possano prevedere deroghe per casi determinati ed in via meramente transitoria. Orbene, applicando l'enunciato desumibile dalla norma statale di principio, la Corte così conclude il suo ragionamento: escluso che nella specie si possa configurare una deroga permanente al principio concorsuale la norma regionale impugnata si caratterizza per la eccezionalità e la precisa delimitazione temporale dell'intervento di sanatoria ed individuazione del numero dei soggetti che ne possono beneficiare, in rapporto alla espressa esistenza nel territorio regionale di esigenze di regolarizzazione e/o stabilizzazione di gestioni precarie o provvisorie di sedi farmaceutiche protrattesi nel tempo, evidentemente a scapito di una corretta tenuta del servizio farmaceutico finalizzata alla tutela del diritto fondamentale dei cittadini alla salute. Ne consegue, come sopra detto, la non fondatezza della questione.

v) Riabilitazione domiciliare

Per una questione concernente la possibilità di stipulare accordi contrattuali tra le Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia e strutture sanitarie private, ai fini dell'erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia, accordando la preferenza alle strutture ubicate nel territorio regionale rispetto a quelle insistenti in altri ambiti territoriali regionali, v. *sub* art. 32 Cost. la sentenza n. **236**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata. La decisione, fra l'altro, contiene l'affermazione che l'elevato e crescente *deficit* della sanità e le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, nonché di razionalizzazione del sistema sanitario esigono una programmazione.

vi) Commercio di acque di sorgente

In tema di utilizzazione commerciale di acque di sorgente e del relativo regime giuridico (autorizzazione/dichiarazione di inizio attività), interviene la sentenza n. **244**. Il d.lgs. n. 176 del 2011, agli artt. 6 e 7, comma 1, e agli artt. 22 e 23, comma 1, prevede che l'utilizzazione delle acque minerali naturali e l'immissione in commercio delle acque di sorgente siano subordinate ad una previa autorizzazione rilasciata dopo aver accertato la ricorrenza delle condizioni ivi indicate, riproduttive di quelle contenute nella direttiva 2009/54/CE. La Regione Toscana censura tali disposizioni, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto esse disciplinerebbero in maniera puntuale il procedimento autorizzatorio con riferimento a materie, quali la tutela della salute e l'alimentazione, di competenza concorrente, in relazione alle quali il legislatore statale può dettare esclusivamente i principî fondamentali. Oltre a ciò, la Regione lamenta che la normativa statale si sovrappone a quella regionale, che assoggetta l'avvio di un'attività di utilizzazione dell'acqua minerale e naturale di sorgente ad una dichiarazione di inizio di attività (DIA), successivamente divenuta SCIA. La sentenza in esame dichiara la questione non fondata, riconoscendo che la normativa statale non invade la sfera di attribuzione regionale. La Corte, in primo luogo, riafferma la competenza statale in tema di disciplina ed utilizzazione di procedure semplificate. Chiarisce, poi, che le scelte operate dal legislatore statale nella materia *de qua* sono conformi, da un lato, al regime di liberalizzazione delle attività economiche, introdotto con il decreto-legge n. 138 del 2011, e completato dal decreto-legge n. 201 del 2011 - che consente l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità - e dall'altro, al principio, indicato dalla direttiva 2009/54/CE, del previo accertamento del rispetto dei criteri prescritti ai fini del rilascio dell'autorizzazione. Il legislatore comunitario, infatti, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. E il legislatore nazionale, per parte sua, ha adottato la disciplina qui censurata dalla Regione Toscana, ritenendo, in sintonia con il legislatore comunitario, che l'analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto *species* del più ampio *genus* della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. Sotto quest'ultimo profilo, la Corte ricorda che, ai sensi dell'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la direttiva vincola di regola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi. Dunque, è l'atto di diritto europeo secondario che determina gli obiettivi da perseguire da parte degli Stati membri al fine di realizzare un'armonizzazione della disciplina. La normativa nazionale di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 176 del 2011 e censurata dalla Regione Toscana, proprio perché in larga misura pedissequamente riproduttiva delle previsioni comunitarie – sintetiche per definizione quanto ai loro enunciati – contenute nella direttiva 2009/54/CE, detta nella specie una disciplina di principio della materia, comunque non modificabile dalla fonte regionale, pena la mancata o incompleta attuazione dell'atto comunitario.

La medesima sentenza n. **244** esamina un'altra questione avente ad oggetto gli artt. 16 e 17 e gli artt. 29 e 30 del d.lgs. n. 176 del 2011, concernenti la disciplina della vigilanza prevista per

l'utilizzazione e il commercio di una sorgente d'acqua minerale naturale ovvero di un'acqua di sorgente. Secondo la ricorrente Regione Toscana dette disposizioni disciplinerebbero le funzioni di vigilanza nelle materie dell'alimentazione e della tutela della salute, di propria competenza concorrente, in modo dettagliato e, dunque, si porrebbero in contrasto gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. La questione non è fondata. Osserva la Corte che, contrariamente a quanto prospettato dalla parte ricorrente, le norme impugnate ribadiscono principî già contenuti nella normativa comunitaria di settore (regolamento CE 29 aprile 2004, n. 882/2004), quali la periodicità, l'estemporaneità e la generalità dei controlli. Va in proposito osservato che in più disposizioni della direttiva 2009/54/CE emerge l'esigenza di assicurare che le caratteristiche richieste ai fini del riconoscimento quale acqua minerale naturale persistano nel tempo (considerando n. 7: «è necessario vigilare affinché le acque minerali naturali conservino nella fase di commercializzazione, le caratteristiche in base a cui sono state riconosciute come tali»; art. 1, paragrafo 2: «il periodo di validità dell'accertamento di cui al secondo comma non può superare il periodo di cinque anni. Qualora l'accertamento sia rinnovato prima della fine di tale periodo non è necessario un nuovo riconoscimento ai sensi del primo comma»; Allegato II dove si prevedono controlli periodici da parte dell'autorità competente del Paese di origine della conformità dell'acqua minerale, di cui sia autorizzata l'utilizzazione della sorgente, alle disposizioni di cui all'allegato I, parte I, e dell'osservanza degli obblighi posti a carico dell'imprenditore al fine di preservare le caratteristiche microbiologiche delle acque stesse) e che tale circostanza sia acclarata con appositi controlli. Peraltro l'impugnato art. 29 fa esplicito riferimento, in ordine alla vigilanza sull'utilizzazione e sul commercio, alle competenze degli organi delle Regioni e degli altri enti locali in ossequio ai rispettivi ordinamenti. Non è quindi ipotizzabile alcuno straripamento della normativa statale dal proprio alveo costituzionale, limitandosi la stessa ad enucleare i principî entro i quali dovranno essere esercitate le competenze degli enti territoriali.

vii) Autorizzazioni e accreditamento delle strutture sanitarie private

La sentenza n. **260** è intervenuta in materia di autorizzazioni e accreditamento delle strutture sanitarie private. Il Governo ha censurato l'art.1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2012, per il quale le strutture pubbliche e private, che alla data del 1° gennaio 2009 erogavano prestazioni socio-sanitarie a seguito di "Progetti obiettivo", sono autorizzate a continuare fino alla data del 31 dicembre 2012 - in attesa della ridefinizione della normativa regionale sull'accesso all'accreditamento istituzionale - fermo restando il possesso dei requisiti strutturali, organizzativi e di personale. Le censure del Governo muovono tutte dal comune assunto che le disposizioni impugnate stabiliscano un accreditamento *ex lege*, fino al 31 dicembre 2012. Simile accreditamento *ex lege* si porrebbe in contrasto con i principî generali stabiliti in materia di tutela della salute dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto le disposizioni regionali impugnate prescinderebbero dall'accertamento degli ulteriori requisiti di qualificazione delle strutture, richiesto dalla citata legislazione statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio all'accreditamento istituzionale. In secondo luogo, la legislazione regionale interferirebbe con il mandato del Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario del 12 dicembre 2009 per la Regione Abruzzo e, conseguentemente, violerebbe l'art. 120, secondo comma, Cost. Infine, sarebbero violati principî fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, per il mancato rispetto dei vincoli posti dall'Accordo per il Piano di rientro dal deficit sanitario della Regione Abruzzo del 6 marzo 2007 e dall'"Azione 4 del Programma operativo 2010". La giurisprudenza della Corte ha affermato che la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private è ricompresa nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principî fondamentali fissati dalle norme statali (su tale inquadramento generale, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, *ex plurimis* sentenze n. 200 del 2005 e n. 134 del 2006). Ciò posto, la Corte premette che l'autorizzazione, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, è subordinata all'osservanza di livelli essenziali di sicurezza e qualità che debbono essere soddisfatti da tutte le strutture che intendono effettuare prestazioni sanitarie, definiti da disposizioni che rappresentano principî fondamentali che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto

che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento (*ex plurimis* sentenze n. 245 e n. 150 del 2010). L'accreditamento delle strutture autorizzate richiede, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992. Ed anche tali "requisiti ulteriori" hanno natura di principî fondamentali che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento *ope legis* a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti (*ex plurimis* sentenza n. 361 del 2008). Tuttavia – osserva la Corte - è stata la medesima legislazione statale a stabilire un passaggio graduale dal sistema precedente (convenzionale, basato sul pagamento dei fattori produttivi) a quello nuovo (basato sul pagamento delle prestazioni, previo accreditamento delle strutture). Si è così previsto un "accreditamento temporaneo" (art. 6, comma 6, della legge n. 724 del 1994) per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove, o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività, in attesa della verifica del volume di attività e della qualità delle prestazioni (art. 8-*quater*, comma 7, della legge n. 502 del 1992), disciplina questa già ritenuta legittima dalla Corte sin dalla sentenza n. 416 del 1995. Inoltre, il legislatore statale ha previsto che il passaggio all'accreditamento definitivo o istituzionale per le strutture già temporaneamente accreditate debba perfezionarsi entro un termine stabilito dalla legge dello Stato, considerato anch'esso principio fondamentale (sentenza n. 93 del 1996). Tale termine finale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, è stato, da ultimo, fissato al 1° gennaio 2013 (d.l. n. 225 del 2010). Quest'ultima proroga vale, però, per le sole strutture non ospedaliere e non ambulatoriali, fermo restando per le strutture ospedaliere e ambulatoriali il termine del 1° gennaio 2011. Orbene, le disposizioni regionali impugnate non configurano una ipotesi di accreditamento definitivo *ope legis*, elusivo della necessaria verifica della sussistenza dei "requisiti ulteriori" previsti dall'art. 8-*quate*r della legge n. 502 del 1992. Esse si riferiscono, invece, a prestazioni inserite in "Progetti obiettivo", per i quali lo stesso Stato ha espresso una valutazione di priorità e di indispensabilità tali da giustificare un autonomo ed eccezionale procedimento di erogazione di fondi e di controllo e valutazione dei risultati raggiunti. È solo in riferimento a strutture che erogano tale tipo di prestazioni che le disposizioni regionali sono intervenute a consentire una proroga al 31 dicembre 2012 dell'accreditamento provvisorio già concesso. Simile proroga, pertanto, pone solo un problema di rispetto del termine finale stabilito dalla legislazione statale: 1° gennaio 2011 per le strutture ospedaliere e ambulatoriali e 1° gennaio 2013 per le altre. La proroga disposta dalla legge regionale impugnata riguarda le sole strutture che erogano servizi inseriti in "Progetti obiettivo" approvati dalla Giunta regionale e, in base alle delibere dedotte dalla Regione, tali servizi risultano essere non ospedalieri e non ambulatoriali. Per esse, pertanto, il termine di riferimento posto dal legislatore statale è quello del 1° gennaio 2013 e non è quindi scaduto. Ne consegue che la legge regionale non ha violato i principî fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di accreditamento. Anche la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. è infondata. Infatti, il mandato commissariale per la Regione Abruzzo alla lettera *a)*, n. 5, prevede, tra gli interventi prioritari, «l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale»; inoltre, alla lettera *b)*, incarica il Commissario «di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private fino all'avvenuta adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale tranne quelle necessarie alla attuazione del Piano di rientro». Tale essendo il contenuto del mandato, non sussiste alcuna interferenza da parte dell'impugnata legislazione regionale, in quanto: la lettera *a)*, n. 5, del mandato riguarda gli accreditamenti istituzionali e non gli accreditamenti provvisori come quello oggetto della disposizione impugnata; la lettera *b)* del mandato concerne le "nuove" iniziative regionali, mentre nel caso in esame manca il requisito della novità, trattandosi di proroga di accreditamenti già concessi e, in quanto inseriti in "Progetti obiettivo", già oggetto di positiva valutazione da parte dello Stato medesimo in sede di Conferenza Stato-Regioni. Infine, anche la censura di violazione dei principî fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica è infondata. Infatti, se è vero che la giurisprudenza costituzionale è ferma nel ritenere che il contrasto con il Piano di

rientro dal disavanzo sanitario determini una violazione dei principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b)*, della legge n. 296 del 2006 e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 (*ex plurimis*, sentenza n. 91 del 2012), tuttavia la legge regionale impugnata riguarda prestazioni inserite in "Progetti obiettivo" finanziati dallo Stato separatamente e con fondi autonomi, non incidenti perciò sul disavanzo regionale e non inclusi nel piano di rientro dal disavanzo stesso che, pertanto, non può ritenersi essere stato violato.

Anche la sentenza n. **292** affronta alcune questioni in tema di autorizzazione ed accreditamento delle istituzioni sanitarie private. La Corte ricorda come, in base alla sua giurisprudenza (anche recentemente ribadita con sentenza n. 260 del 2012), la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private debba senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005). Per verificare il rispetto da parte della legislazione regionale dei principî fondamentali stabiliti in materia dallo Stato occorre, peraltro, distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate. Quanto all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4, e 8-*ter*, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie. La Corte ha riconosciuto che tali disposizioni rappresentano principî fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento (sentenze nn. 245 e 150 del 2010). Per l'"accreditamento" occorrono, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992. I requisiti ulteriori, necessari per l'accreditamento, hanno natura di principî fondamentali, che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento *ope legis* a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti (sentenza n. 361 del 2008). Tuttavia, è stata la medesima legislazione statale a stabilire un passaggio graduale dal sistema precedente (convenzionale, basato sul pagamento dei fattori produttivi) a quello nuovo (basato sul pagamento delle prestazioni, previo accreditamento delle strutture). Si è così previsto un "accreditamento temporaneo" per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove, o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività, in attesa della verifica del volume e della qualità delle prestazioni. Peraltro, conseguenza della disciplina transitoria di cui sopra, già ritenuta legittima sin dalla sentenza n. 416 del 1995, è il fatto che, in attesa che si perfezioni il procedimento di verifica, potrebbero operare, addirittura in regime di accreditamento (temporaneo o provvisorio), strutture che poi si vedano negare, per mancanza dei requisiti, l'accreditamento definitivo o l'autorizzazione all'esercizio di ulteriori attività sanitarie; ciò sia in ragione di difetti strutturali, sia in conseguenza di eventuali violazioni dei tetti di spesa. Per questo, il legislatore statale ha previsto che le Regioni avviino una procedura di accreditamento (definitivo o istituzionale) anche per le strutture temporaneamente accreditate (art. 8-*quater*, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992), da concludersi inderogabilmente entro un termine finale stabilito dalla legge. Tale termine è espressione di un principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare, dovendosi fare salve solo quelle discipline regionali di proroga che, in presenza di situazioni "eccezionali", lungi dal costituire sanatoria di situazioni illegali, rappresentino un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione (sentenza n. 93 del 1996). Ancora, in ordine al termine finale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, deve rilevarsi come, da ultimo, l'art. 1, comma 796, lettera *t)*, della legge n. 296 del 2006, abbia previsto che tale passaggio debba avvenire entro il 1° gennaio 2010, scadenza poi prorogata al 1° gennaio 2011 e al 1° gennaio 2013, mantenendo però fermo per le strutture ospedaliere e ambulatoriali il termine già fissato del 1° gennaio 2011. In relazione ai principî fondamentali evidenziati, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme introdotte dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 23 del 2011, per violazione della competenza legislativa statale nella materia

concorrente della tutela della salute.

3.3. Le materie di competenza residuale delle regioni

3.3.1. "Agricoltura" e "Turismo"

La Corte, già con la sentenza n. 339 del 2007, ha affermato che l'attività agrituristica, pur rientrando, in via immediata, nelle materie agricoltura e turismo, di competenza regionale residuale, «interferisce con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato». Di conseguenza, le Regioni «devono uniformarsi unicamente ai princìpi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato» (sentenza n. **96**). La fattispecie è descritta in Sezione II, *sub* 2.1, "Governo del territorio".

3.3.2. "Commercio"

i) Commercio su suolo pubblico

La sentenza n. **18** ribadisce il principio già affermato con la sent. n. 150 del 2011, secondo cui «è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolino la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale». In conformità con tale principio, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 15-*bis*, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006, secondo cui la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata «prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». La norma, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, senza che sussistano quelle "ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente", che sole potrebbero giustificare una deroga al principio della libera circolazione dei servizi, ai sensi dell'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, relativa ai servizi nel mercato interno, recepita con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

La sentenza n. **291** dichiara l'illegittimità dell'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011 - il quale prevede che per il commercio su aree pubbliche non trova applicazione sul territorio della Regione, la disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, come previste dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, sostanzialmente riproduttivo dell'art. 12 della direttiva 123/2006/CE – per violazione del primo comma dell'art. 117 della Costituzione, che impone l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. La Corte premette che la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [*ex* art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, la possibilità di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività nel caso che questi siano giustificati da «motivi imperativi di interesse generale». Il d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva), pertanto, ha previsto, all'art. 14, la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principî di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, tuttavia, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»). Il citato art. 16 ha previsto che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad

assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi». Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/CE. La disposizione della Regione Toscana censurata, eliminando, nel proprio àmbito regionale - in forza di un generico ed indeterminato richiamo a «motivi imperativi di interesse generale» - i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale relativamente ai regimi di rilascio di autorizzazioni per avere accesso ad un'attività di servizi, si pone in evidente contrasto con la normativa comunitaria e con quella nazionale attuativa della stessa. Per altro verso, poi, il generico richiamo operato dalla disposizione regionale censurata all'esistenza di non ulteriormente individuati «motivi imperativi», priva la fattispecie astratta di qualsiasi elemento idoneo alla sua specificazione, sostanzialmente lasciando al potere discrezionale della Regione la determinazione delle fattispecie concrete nelle quali gli stessi sarebbero rinvenibili. La Regione ritiene, in sostanza, che i «motivi imperativi di interesse generale» non costituiscano una fattispecie concreta i cui contenuti debbano essere sottoposti ad un rigoroso vaglio di effettività e di proporzionalità, ma siano una sorta di salvacondotto astratto, la cui sola invocazione autorizza l'adozione di normative contrastanti con il disegno di liberalizzazione della direttiva. Così operando, la norma impugnata contrasta con la normativa statale e, ancor prima con quella comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione, non solo perché esclude l'applicazione di una disposizione statale attuativa di quella comunitaria e, pertanto, non osserva i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori), ma anche perché essa non viene neanche a prevedere forme di «bilanciamento tra liberalizzazione e […] i motivi imperativi di interesse generale», come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94).

ii) Orario e chiusura degli esercizi commerciali

La sentenza n. **299** affronta la questione proposta da più Regioni sull'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011. La disposizione nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale − al dichiarato fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale – individua gli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni, inclusa la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. Secondo le Regioni ricorrenti, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio, non costituendo detta norma né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *m)*, Cost. La Corte dichiara la questione non fondata, riconoscendo che la norma censurata è espressione della competenza legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza. Osserva, a tal proposito la Corte: «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). Per la disamina della questione v. *sub* art. 117, secondo comma, lettera *e*). Si riportano qui, tuttavia, alcune affermazioni della Corte in ordine al rapporto tra le materie "tutela della concorrenza" e "commercio": "Si è già precisato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere «finalistico», non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma è configurabile come «trasversale», corrispondente ai mercati di

riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). Pertanto, in questa accezione «dinamica» della materia «tutela della concorrenza» – ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche – è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione «statica», rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)".

3.3.3. "Formazione professionale"

i) Panificazione

La sentenza n. **108** esamina una questione in tema di formazione professionale. Con l'entrata in vigore della revisione costituzionale dell'art. 117 Cost., la formazione professionale è divenuta oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 50 del 2005; in seguito, tra le altre, sentenze n. 269 del 2010, n. 250 del 2009, n. 213 del 2009, n. 328 del 2006). Il nucleo di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale, perciò – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del 2010), sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera *n)*, Cost.). La fattispecie portata all'esame della Corte ha ad oggetto talune disposizioni della Regione Toscana (artt. 3, commi 2 e 3, e 5, comma 3, della legge n. 18 del 2011), che, al fine di valorizzare l'attività di panificazione, prevedono, per i responsabili dell'attività produttiva, la partecipazione obbligatoria a corsi di formazione e di aggiornamento professionale. Il Governo ricorrente reputa che tali disposizioni individuino la figura professionale del responsabile dell'attività produttiva del panificio e costituiscano pertanto una violazione dei principî fondamentali della materia legislativa, a riparto concorrente, delle "professioni" (art. 117, terzo comma, Cost.), la cui formulazione è riservata allo Stato. Al contrario, la Corte ascrive le disposizioni impugnate alla competenza legislativa residuale della Regione in materia di formazione professionale, con la conseguenza che la questione prospettata è non fondata.

ii) Tirocini formativi e di orientamento non curriculari

Alcune Regioni censurano l'art. 11 del d.l. n. 138 del 2011 ravvisando una violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto lo stesso, nel disciplinare i tirocini formativi e di orientamento non curriculari, detta una normativa che rientra nella materia di competenza regionale residuale inerente la «istruzione e formazione professionale». La giurisprudenza della Corte ha chiarito che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005). Viceversa, la disciplina della formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in àmbito aziendale ai propri dipendenti – di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007). La giurisprudenza successiva ha avuto modo di precisare, peraltro, che i due titoli di competenza non sempre appaiono «allo stato puro» (così la sentenza n. 176 del 2010 in relazione al regime dell'apprendistato), ed ha chiarito che il nucleo «di tale competenza, che in linea di principio

non può venire sottratto al legislatore regionale (…) – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del 2010), sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera *n)*, Cost.)» (così la sentenza n. 108 del 2012). Ora, alla luce del menzionato costante orientamento, la Corte, con la sentenza n. **287,** dichiara l'illegittimità costituzionale del censurato art. 11, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché va ad invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni. Il comma 1 della disposizione, infatti, interviene a stabilire i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che promuovono i tirocini formativi e di orientamento. La seconda parte del medesimo comma, poi, dispone che, fatta eccezione per una serie di categorie ivi indicate, i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere rivolti solo ad una determinata platea di beneficiari. In questo modo, però, la legge statale – pur rinviando, nella citata prima parte del comma 1, ai requisiti «preventivamente determinati dalle normative regionali» – interviene comunque in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale.

3.3.4. "Impresa"

Nell'àmbito della sentenza n. **179**, la Corte ribadisce che «non è (…) configurabile una materia "impresa", disgiunta dai settori (riconducibili, tra l'altro, esemplificativamente, all'agricoltura, al commercio, al turismo, all'industria) nei quali le imprese operano» (sentenza n. 63 del 2008), di talché, non si può ritenere che esista una ipotetica materia "impresa", non espressamente prevista e quindi di competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 63 del 2008).

3.3.5. "Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale"

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'impiego pubblico anche regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva, mentre i profili "pubblicistico-organizzativi" rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (*ex multis*, sent. n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004). V. sentenza n. **149**.

La sentenza n. **293** concerne l'Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute istituito dall'art. 44-*bis* del d.l. n. 201 del 2011. La Regione Veneto, fra l'altro, ha impugnato il comma 4, il quale prevedendo l'articolazione a livello regionale dell'elenco-anagrafe e la sua tenuta presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche, avrebbe invaso la sfera di titolarità legislativa concernente l'organizzazione regionale. Spetterebbe infatti alla potestà della Regione individuare l'organo regionale competente a tenere l'elenco. La Corte ha già concluso per l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non ha ravvisato ragioni che potessero consentire al legislatore statale di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo. Pertanto, ha dichiarato l'art. 44-*bis*, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche».

3.3.6. "Servizi pubblici locali"

i) Affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

La decisione n. **199** affronta ancora una volta una questione in tema di affidamento diretto e, in

particolare, di gestione *in house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Diverse Regioni hanno impugnato l'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nella parte in cui tale disposizione, rubricata come «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in luogo dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, abrogato a seguito del *referendum* del 12 e 13 giugno 2011. Le Regioni deducono – fra le altre censure – la violazione dell'art. 75 Cost., in quanto la norma impugnata avrebbe riprodotto la norma oggetto dell'abrogazione referendaria (art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008) e parti significative delle norme di attuazione della medesima, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168, recando una disciplina che rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, di cui all'art. 75 Cost., con conseguente lesione indiretta delle proprie competenze costituzionali in materia di servizi pubblici locali. Le ricorrenti assumono che, con l'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, che riduceva le possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente delimitazione degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni e regolamentare degli enti locali, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si sono riespanse. Infatti, a seguito della predetta abrogazione, la disciplina applicabile era quella comunitaria, più "favorevole" per le Regioni e per gli enti locali. Pertanto, la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell'abrogazione referendaria (anzi, di una regolamentazione ancor più restrittiva, frutto di un'interpretazione ancor più estesa dell'àmbito di operatività della materia della tutela della concorrenza di competenza statale esclusiva), ledendo la volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria, avrebbe determinato anche una potenziale lesione delle richiamate sfere di competenza sia delle Regioni che degli enti locali. La Corte rileva che la normativa all'esame costituisce effettivamente ripristino della normativa abrogata, considerato che essa introduce una nuova disciplina della materia, «senza modificare né i principî ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il *referendum* abrogativo. Essa, infatti, da un lato, rende ancor più remota l'ipotesi dell'affidamento diretto dei servizi, in quanto non solo limita, in via generale, «l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall'art. 23-*bis* (comma 3) del d.l. n. 112 del 2008, ma la àncora anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale (900.000 euro, nel testo originariamente adottato; ora 200.000 euro, nel testo vigente del comma 13) determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto si verifica a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione, ed anche – in linea con l'abrogato art. 23-*bis* – in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante. Dall'altro lato, la disciplina recata dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 riproduce, ora nei principî, ora testualmente, sia talune disposizioni contenute nell'abrogato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 (è il caso, ad esempio, del comma 3 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 "recepito" in via di principio dai primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, in tema di scelta della forma di gestione del servizio; del comma 8 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 che dettava una disciplina transitoria analoga a quella dettata dal comma 32 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011; così come del comma 10, lettera *a)*, dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 325 del 2010, sostanzialmente riprodotto dal comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del

2011), sia la maggior parte delle disposizioni recate dal regolamento di attuazione dell'art. 23-*bis* (il testo dei primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, ad esempio, coincide letteralmente con quello dell'art. 2 del regolamento attuativo dell'art. 23-*bis* di cui al d.P.R. n. 168 del 2010, i commi 8 e 9 dell'art. 4 coincidono con l'art. 3, comma 2, del medesimo regolamento, mentre i commi 11 e 12 del citato art. 4 coincidono testualmente con gli artt. 3 e 4 dello stesso regolamento). Rileva anche la Corte che non sussistono le condizioni tali da giustificare il superamento del predetto divieto di ripristino, tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa (23 giorni), ora oggetto di giudizio, nel quale peraltro non si è verificato nessun mutamento idoneo a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata. Viene, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, per violazione dell'art. 75 Cost.

3.3.7. "Servizi sociali"

i) Compartecipazione alle prestazioni

La sentenza n. **296** esamina la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008, il quale dispone che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili «la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado». Il giudice remittente ritiene che la disposizione censurata violi l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto contrasterebbe con l'art. 3, comma 2-*ter*, del d. lgs. n. 109 del 1998, che impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di compartecipazione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con *handicap* permanente grave, accertato dalle aziende sanitarie locali. Il giudice *a quo*, aderendo all'orientamento espresso da alcune pronunce del Consiglio di Stato, ritiene che la norma assunta a parametro interposto, relativa alla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, da un lato, sia immediatamente applicabile, malgrado il d.P.C.M. previsto per la sua attuazione non sia mai stato adottato, e, dall'altro, che esso costituisca determinazione, da parte dello Stato, di un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nella materia relativa ai servizi sociali. La Corte, invece, ritiene che il presupposto interpretativo su cui si fonda la censura sia errato, in quanto esclude che la norma di cui al ridetto art. 3, comma 2-*ter*, costituisca un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell' art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., nella materia di competenza legislativa residuale relativa ai servizi sociali, e dichiara la questione non fondata.

ii) Reddito-soglia

La sentenza n. **297** ha ad oggetto le censure proposte dalla Regione Veneto avverso l'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011, concernente la disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La Regione lamenta la mancata partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE, in quanto, pur rientrando la determinazione di tale indicatore nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.), sarebbe comunque necessaria in tale determinazione la leale collaborazione con le Regioni, in considerazione dell'incidenza della competenza legislativa statale sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «servizi sociali», ai sensi degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 della Cost., nonché del principio di leale collaborazione. La Corte riconosce che la questione è fondata. A tale conclusione giunge attraverso due passaggi argomentativi: a) l'inquadramento della disciplina dell'ISEE nella competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in tema di LIVEAS; b) la necessità della

collaborazione della Regione nella predisposizione, da parte dello Stato, dei LIVEAS. Con riferimento al primo passaggio argomentativo, la Corte ricorda che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia della «beneficenza pubblica» ovvero dei «servizi sociali» apparteneva alla competenza legislativa concorrente. In tale àmbito competenziale, il legislatore statale ha dettato varie norme di principio con il d.lgs. n. 109 del 1998, la legge n. 328 del 2000 e il d.lgs. n. 130 del 2000. Nel complesso, tale normativa, avendo natura di principio, non ha determinato in concreto le prestazioni integranti i LIVEAS, ma si è limitata ad indicare un metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l'accesso a servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori (sentenza n. 296 del 2012). Il nuovo Titolo V ha profondamente modificato il precedente assetto delle competenze legislative in materia di servizi sociali. Essa infatti, da un lato, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.; dall'altro, con norma desumibile *a silentio* (art. 117, quarto comma, Cost.), ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di «servizi sociali» ovvero di «assistenza e beneficenza pubblica» ovvero di «politiche sociali» (sentenze n. 121 e n. 10 del 2010; n. 124 del 2009; n. 287 del 2004). Piú precisamente, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude, come più volte sottolineato dalla Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'àmbito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006). In conseguenza della menzionata riforma costituzionale, l'art. 46, comma 3, della legge n. 289 del 2002 – tenendo conto della competenza legislativa residuale e non più concorrente delle Regioni in materia di servizi sociali – ha introdotto una specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS, prevedendo che: «Nei limiti delle risorse ripartibili del fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale». Detto comma, peraltro, non ha mai trovato applicazione. Ciò posto, l'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 si risolve nella identificazione degli «*standard* strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione», che la giurisprudenza della Corte ha più volte indicato come rientrante nella competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 232 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 296, n. 287 e n. 203 del 2012; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 383 e n. 285 del 2005), e costituisce espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LIVEAS, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera *m*), Cost., come riconosciuto dalla stessa ricorrente. Con riferimento al secondo passaggio argomentativo – relativo alla necessità della collaborazione della Regione alla predisposizione dei LIVEAS – la Corte rileva che la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e "trasversale", idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012; n. 232 del 2011; n. 10 del 2010; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 162 e n. 94 del 2007; n. 282 del 2002). Detta peculiare competenza comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali (nella specie non sussistenti) in cui la

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità […] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste. Nella specie, non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta determinazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria. Ne consegue che è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata. In base alle argomentazioni che precedono, la Corte conclude che l'omessa previsione, nella norma impugnata, di una qualsiasi forma di leale collaborazione con le Regioni comporta la fondatezza della questione in esame. In particolare, indica quale adeguato strumento collaborativo, nella emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. La Corte evidenzia che tale forma di collaborazione è prevista da varie disposizioni di legge sia per l'analoga determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria (ad esempio, dall'art. 54, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché dall'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, quale risultante a séguito della sentenza della Corte n. 134 del 2006) sia, in generale, in tema di determinazione dei LEP (comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002).

3.3.8. "Turismo"

i) Codice del turismo

Con la sentenza n. **80**, la Corte sottopone a scrutinio di legittimità il c.d. codice del turismo. Preliminarmente, la Corte precisa che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). Le Regioni ricorrenti (Toscana, Puglia, Umbria e Veneto) censurano per eccesso di delega legislativa il codice del turismo in quanto ridondante nella lesione di attribuzioni regionali. In relazione a tale censura, la Corte preliminarmente individua l'oggetto della delega. Esso consiste nel riordinare e riassettare la normativa statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie, allo scopo di creare testi normativi coordinati, snelli e facilmente consultabili. Esula, invece, dall'àmbito della delega, in mancanza di appositi princìpi e criteri direttivi, il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni, in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato, ma coinvolge necessariamente quella delle Regioni, sia concorrente sia, *a fortiori*, residuale. In ragione di ciò la Corte afferma che il legislatore delegato ben poteva raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 369 del 2008, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006); ciò che invece la delega non consentiva era la disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, giacché la loro modifica richiede scelte di politica legislativa che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento. Alla luce di tali criteri la Corte passa al vaglio singolarmente le disposizioni censurate e dichiara l'illegittimità costituzionale, in relazione alla censura di carenza di delega, nei limiti della loro ridondanza sul riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost. e sull'allocazione delle funzioni amministrative, e conseguentemente

legislative, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., degli artt. 1, comma 1, (limitatamente alle parole "necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative" e "ed altre norme in materia"), 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011. Risulta, infatti, che tali disposizioni hanno introdotto una nuova disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni su oggetti particolari, non compresa nella delega. La stessa decisione n. 80, invece, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, in relazione agli artt. 4, commi 1 e 2, 19, e 24 dell'allegato 1 del medesimo decreto legislativo, in quanto l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. non ridonda in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, ma si mantiene nell'àmbito di materie di competenza dello Stato, esclusiva (ordinamento civile) o concorrente (valorizzazione dei beni culturali e ambientali). Infine, per le medesime ragioni (non incidenza in ambiti di competenza regionale), sono dichiarate non fondate le questioni promosse in relazione agli stessi artt. 4, commi 1 e 2, 19, 24, per asserita violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 e del principio di leale collaborazione.

4. La funzione amministrativa

4.1. Riserva di funzione amministrativa

Con le sentenze nn. **20** e **105** in materia di caccia, la Corte ha ritenuto, anche con riguardo alla sfera di competenza delle Regioni, che «nessuna disposizione costituzionale (…) comporta una riserva agli organi amministrativi o "esecutivi" degli atti a contenuto particolare e concreto» (*ex plurimis*, sentenza n. 143 del 1989; in precedenza, sentenza n. 20 del 1956), benché abbia precisato che le leggi-provvedimento debbono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 202 del 1997). Nel vigore della revisione della Parte II del Titolo V della Costituzione, si è aggiunto che legittimamente la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza che le è riservata in via esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n. 44 del 2010, n. 271 e n. 250 del 2008; ordinanza n. 405 del 2008). In tale area riservata di competenza, per quanto la funzione amministrativa debba essere allocata al livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost., il compito sia di individuare questo livello, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione, non può che spettare al legislatore statale (sentenza n. 43 del 2004). Nel caso di specie, - conclude la Corte - è pacifico che la selezione, sia delle specie cacciabili, sia dei periodi aperti all'attività venatoria, implichi l'incisione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002), sicché il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge.

Analogamente, anche la sentenza n. **62,** con riferimento ad una questione sull'affidamento di servizi pubblici, ribadisce la legittimità costituzionale delle leggi statali, emesse nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato, che vietino l'esercizio in via legislativa della funzione amministrativa regionale.

Ancora in tema di caccia, la Corte, con la sentenza n. **310**, ribadisce che «appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del "regolamento" sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012 e n. 116 del 2012).

4.2. L'attrazione in sussidiarietà

La sentenza n. **80**, sul codice del turismo, afferma che il legislatore delegato ben poteva raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale, come precisato, in più pronunce, dalla Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 369 del 2008, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). Ciò che invece la delega non consentiva era la disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, peraltro con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", che, qualificandosi – ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e secondo la giurisprudenza della Corte – come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005.

La sentenza n. **163** concerne la predisposizione di un progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga in continuità con il "Piano nazionale banda larga" e in attuazione delle indicazioni comunitarie, nonché la determinazione delle modalità di adozione dei provvedimenti attuativi del medesimo progetto, in vista dell'obiettivo della maggior diffusione possibile degli impianti di comunicazione elettronica a banda larga sull'intero territorio nazionale. La Corte osserva che la relativa disciplina, posta dal censurato art. 30, commi 1 e 3, del d.l. n. 98, sebbene sia riconducibile, in via prevalente, alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni, risponde, tuttavia, alla necessità di soddisfare l'esigenza unitaria corrispondente all'adozione di un programma (o progetto) strategico che definisca, con una «visione a lungo termine ed equilibrata dei costi e benefici» gli obiettivi nazionali volti ad assicurare la realizzazione delle infrastrutture inerenti agli impianti di comunicazione elettronica a banda larga in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale. La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa corrispondente all'adozione di un programma strategico e, conseguentemente, della sua regolamentazione, induce a ritenere che le disposizioni censurate, innegabilmente dettagliate ed addirittura autoapplicative, non siano lesive della competenza regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, in quanto sono state legittimamente adottate dal legislatore statale in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 Cost. e soddisfano, ad un tempo, sia il requisito della proporzionalità che quello della pertinenza rispetto allo scopo perseguito. Tuttavia, le disposizioni impugnate, pur legittimamente adottate, sono costituzionalmente illegittime in quanto, incidendo su una materia di competenza regionale concorrente, non prevedono alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, né in relazione all'adozione del progetto strategico, né con riguardo alla realizzazione concreta sul territorio regionale degli interventi in esso previsti.

La sentenza n. **179** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera *b)*, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, «il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate», senza che siano previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze. La disposizione, impugnata da varie Regioni, viola gli artt. 117 e 118 Cost. e il principio di leale collaborazione. La Corte illustra, dapprima, il senso e il contenuto dell'istituto della conferenza di servizi. Esso è strumento di accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi particolarmente complessi perché implicanti una valutazione contestuale di vari interessi pubblici di competenza di diverse amministrazioni. Attraverso la valutazione contestuale e non più separata ed autonoma, da parte delle diverse amministrazioni, degli interessi pubblici coinvolti dal medesimo procedimento, si mira ad accelerarne la conclusione e ad agevolarne la razionalizzazione. La conferenza di servizi costituisce, pertanto, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti. Esso consente l'assunzione concordata di

determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti da un procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze, posto che ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore (Consiglio Stato, sezione V, 8 maggio 2007, n. 2107). La Corte ricorda, poi, le sue precedenti affermazioni su tale istituto: «introdotto dalla legge non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento, quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte» (sentenza n. 62 del 1993); «orientato alla realizzazione del principio di buon andamento *ex* art. 97 Cost.», in quanto «assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente» (sentenza n. 313 del 2010); «realizza (...) un giusto contemperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che paritariamente vi partecipano con propri rappresentanti, senza che ciò implichi attenuazione delle rispettive attribuzioni» (sentenza n. 348 del 1993). In conclusione, la Corte ritiene che il soddisfacimento di una simile esigenza unitaria giustifichi l'attrazione allo Stato, per ragioni di sussidiarietà, sia dell'esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale, ma che debbano essere rispettate le condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale, fra le quali prioritariamente la presenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, si è affermato che «l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa» (sentenza n. 383 del 2005) e che tali «intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti» (sentenza n. 383 del 2005). In tali casi, ha inoltre precisato la Corte, «il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato» (sentenza n. 383 del 2005). La norma impugnata, invece, reca la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, posto che il Consiglio dei ministri delibera unilateralmente in materie di competenza regionale, allorquando, a seguito del dissenso espresso in conferenza dall'amministrazione regionale competente, non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata nel termine dei successivi trenta giorni: non solo, infatti, il termine è così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa, ma dal suo inutile decorso si fa automaticamente discendere l'attribuzione al Governo del potere di deliberare, senza che siano previste le necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze». Né, d'altro canto, la previsione che il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, «può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'àmbito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità» (sentenza n. 165 del 2011).

La sentenza n. **299** ha riconosciuto la legittimità dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che liberalizza gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali, quale espressione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza. In tale contesto, la censura relativa alla violazione dell'art. 118 Cost., che riserverebbe alle Regioni le funzioni amministrative in materia di disciplina del commercio o che determinerebbe la possibilità di attribuire tali funzioni ai Comuni, non è fondata. Una volta riconosciuta la legittimità della norma che liberalizza gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali non restano funzioni amministrative da svolgere in questo specifico settore sotto il profilo della «tutela della concorrenza», mentre resta inalterata

l'allocazione ai Comuni, da parte del legislatore regionale, di tutte le altre funzioni amministrative in materia di commercio.

5. Il potere regolamentare

La sentenza n. **139** (al punto 8) presenta una questione in tema di potere regolamentare. Il comma 20, quarto periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede che - per l'attuazione degli incentivi statali a favore delle Regioni che abbiano applicato volontariamente le riduzioni di spesa previste dal medesimo art. 6 - modalità, tempi e criteri sono stabiliti "con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni". Secondo le Regioni ricorrenti, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia, tale norma violerebbe sia l'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., in quanto prevederebbe un atto sostanzialmente regolamentare in materia di legislazione concorrente. La Corte esclude che il decreto ministeriale previsto dalla disposizione impugnata abbia natura regolamentare. Esso, infatti, dovendo disciplinare l'erogazione degli incentivi statali, «non comporta la produzione di norme generali ed astratte, con cui si disciplinino i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo», limitandosi, invece, a esprimere «una scelta di carattere essenzialmente tecnico» (sentenza n. 278 del 2010). La censura dedotta in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost. è, dunque, respinta.

È costante orientamento della Corte, che solo la sussistenza di un àmbito materiale di competenza esclusiva consente allo Stato l'emanazione di atti regolamentari precettivi anche nei confronti delle autonomie territoriali (sentenza n. 200 del 2009). Così in sentenze nn. **144** e **200**.

La sentenza n. **149** esamina la legittimità di una disposizione statale (art. 16, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*), del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011) che autorizza l'emanazione di regolamenti di delegificazione. La Corte ribadisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di competenza esclusiva (art. 117, sesto comma, Cost.), e che tale principio vale per ogni tipo di regolamenti, ivi inclusi quelli di delegificazione (*ex multis*, sentenze n. 69 del 2011, n. 325 del 2010, n. 200 del 2009). Nel caso in esame, la Corte ritiene che la disposizione impugnata non violi le competenze regionali e dichiara le relative questioni non fondate nei sensi di cui in motivazione. Infatti, le delegificazioni riguardano una varietà di ambiti, alcuni dei quali di sicura pertinenza della competenza esclusiva dello Stato, altri astrattamente e in via di ipotesi suscettibili di interferire con le competenze regionali, concorrenti e residuali, e data l'ampiezza dell'intervento di delegificazione, non è possibile determinare in via preventiva e astratta quali, tra le misure che saranno eventualmente contenute nei regolamenti di delegificazione, dovranno essere ritenute vincolanti per le Regioni. Dunque, i regolamenti adottati dal Governo in attuazione della disposizione impugnata si applicheranno alle amministrazioni regionali solo in quanto attengano a materie di competenza esclusiva dello Stato, tra cui rientrano in particolare gli aspetti privatizzati della disciplina del pubblico impiego. Mentre, al di fuori dei confini delle competenze esclusive, le Regioni e le Province autonome non dovranno considerarsi tra i destinatari dei regolamenti di delegificazione, i quali esplicheranno i loro effetti solo nei confronti delle amministrazioni statali. Ribadisce, infine, la Corte che, qualora i regolamenti di delegificazione fossero redatti in modo tale da vulnerare le competenze regionali, resta salva la facoltà per le Regioni di denunciarne la lesività mediante lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni, sempre che ne ricorrano i necessari presupposti (sentenze nn. 322 e 200 del 2009).

La sentenza n. **179** (al punto 4) esamina la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, commi 4-*quater* e 4-*quinquies*, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui demanda a regolamenti governativi di delegificazione il compito di dettare una disciplina volta alla semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese. Così disponendo, detta norma violerebbe, secondo le Regioni ricorrenti, anzitutto l'art. 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost. in quanto inciderebbe in ambiti materiali (industria, commercio) riconducibili alla

competenza regionale residuale o concorrente. La Corte dichiara la questione non fondata. Le disposizioni impugnate, nella parte in cui stabiliscono, testualmente, che «il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, (...) volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese (…)», precisano che ciò deve avvenire «nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 20, 20-*bis* e 20-*ter* della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni». In particolare il citato art. 20, nell'attribuire al Governo il compito di adottare un disegno di legge per la semplificazione e l'eventuale adozione anche di regolamenti, ai sensi dell'art. 17, commi 1 e 2, della legge n. 400 del 1988, precisa, al comma 2, che l'adozione dei predetti regolamenti può essere prevista solo «per le norme regolamentari di competenza dello Stato». La medesima norma, al comma 3-*bis* introdotto con la legge di semplificazione n. 246 del 2005, poi, nel demandare al Governo il compito di realizzare una «raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia», ha precisato che ciò può e deve fare «nelle materie di competenza esclusiva dello Stato». Da tali richiami risulta, pertanto, evidente che anche l'art. 49, commi 4-*quater* e 4-*quinquies*, del d.l. n. 78 del 2010 delimita la competenza del Governo all'adozione di regolamenti di semplificazione nelle sole materie di competenza statale esclusiva, senza quindi determinare alcuna lesione delle competenze regionali, in linea con quanto stabilito dal sesto comma dell'art. 117 Cost. ed in armonia con il principio affermato dalla Corte secondo il quale «alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (sentenza n. 303 del 2003). Conclude la Corte che ove, tuttavia, in applicazione del suddetto art. 49, commi 4-*quater* e 4-*quinquies*, fossero adottati regolamenti di delegificazione invasivi delle sfere di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente, è avverso di essi che le Regioni ben potranno esperire gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti alla Corte in sede di conflitto di attribuzione a tutela dei predetti ambiti di competenza (sentenza n. 33 del 2011; sentenza n. 322 del 2009).

Non è consentito allo Stato di limitare l'autonomia legislativa regionale per mezzo di un atto secondario (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2009 e n. 267 del 2003). Così sentenza n. **183**.

Nella disciplina del *ticket* sanitario, l'«intreccio» e la «sovrapposizione di materie» non rendono possibile «individuarne una prevalente» (sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze (sentenza n. 200 del 2009). Ne consegue che, potendo lo Stato esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (da ultimo, sentenze n. 149 e n. 144 del 2012), nel caso in esame, caratterizzato da una «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005), va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera *d)*, del decreto-legge n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede che le misure di compartecipazione siano introdotte «con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». Così sentenza n. **187**.

La sentenza n. **207**, richiamando la sentenza n. 376 del 2002, afferma che deve escludersi che il regolamento di delegificazione sia un veicolo normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che si impongono alla potestà legislativa delle autonomie speciali.

Il terzo periodo dell'unico comma dell'art. 5 (nel testo originario) del d.l. n. 201 del 2011, viene censurato da una Regione perché introdurrebbe surrettiziamente la delegificazione delle precedenti norme statali sull'ISEE, consentendone la modificabilità mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La sentenza n. **297** – che peraltro dichiara la cessazione della materia del contendere in forza di *ius superveniens* – osserva comunque che il decreto del Presidente del Consiglio è strumento adatto per determinare i LIVEAS, per le sue caratteristiche, tipiche di tutti i regolamenti, di flessibilità e snellezza nell'acquisizione di informazioni e di collaborazioni con gli enti territoriali ed eventualmente con le associazioni degli utenti. Il potere regolamentare spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, sesto comma, primo periodo, Cost., in quanto i LIVEAS sono materia di

legislazione esclusiva dello Stato, nell'àmbito di una riserva relativa di legge. La legittimità, in generale, di una procedura in cui i LEP siano determinati dallo Stato mediante un regolamento è stata, del resto, sottolineata espressamente dalla giurisprudenza della Corte (in particolare, dalle sentenze n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 8 del 2011).

6. Il principio cooperativo

La sentenza n. **54** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale (art. 1 della legge della Regione Molise, n. 22 del 2005) che vietava l'installazione sul territorio regionale di depositi di materiali e di rifiuti radioattivi, salvo che non fosse raggiunta un'intesa tra Stato e Regione interessata. La Corte, chiamata a decidere sul riparto delle competenze, afferma: "l'incidenza della potenziale installazione dei depositi sul territorio regionale determina effettivamente l'intreccio dell'intervento statale con detta materia di concorrente competenza regionale; ciò comporta, tuttavia, il semplice coinvolgimento, attraverso opportune forme di collaborazione, della Regione interessata (sentenze n. 62 del 2005, n. 247 del 2006, n. 278 del 2010, e n. 33 del 2011). Peraltro, il doveroso coinvolgimento regionale e la previsione dell'intesa nella norma qui impugnata non sono elementi sufficienti ad impedire l'invasione della competenza statale realizzata da parte della disposizione in esame, atteso che le idonee modalità di collaborazione devono essere individuate e disciplinate dal legislatore cui spetta la competenza in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., ossia dal legislatore statale, il cui operato, ove si riveli lesivo dell'autonomia regionale, potrà soltanto essere sottoposto dalla Regione interessata al vaglio di costituzionalità della Corte (così la sentenza n. 310 del 2010)".

La sentenza n. **63**, giudicando su un ricorso proposto dalla Regione Toscana avverso l'art. 20, comma 15, del d.l. n. 98 del 2011, prende in esame una questione sul potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni "in caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni della Corte costituzionale", ed affronta, fra le altre, anche la censura di violazione del principio di leale collaborazione. Recita il comma 15 predetto: «In caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14, il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentito il Presidente della regione interessata, esercita, in presenza dei presupposti, il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le procedure di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131». La Regione Toscana ritiene che tale disposizione violi l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto prevede un caso di esercizio del potere sostitutivo del Governo in assenza dei presupposti indicati dalla norma costituzionale evocata come parametro, e che sotto l'aspetto procedurale, la disposizione non appresti congrue garanzie procedimentali in conformità al principio di leale collaborazione. Secondo la Regione ricorrente sarebbe necessaria la previsione di un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, laddove la norma impugnata, pur richiamando le procedure di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, si limita a prevedere l'espressione di un mero parere da parte del Presidente della Regione interessata. La Corte, nel giudicare la questione non fondata, chiarisce quanto segue: "Il legislatore statale non si è limitato a prevedere il generico esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, ma ha precisato che tale potere debba essere esercitato «in presenza dei presupposti», riferendosi alle condizioni indicate dall'art. 120, secondo comma, Cost., e «secondo le procedure di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131». Il citato art. 8 della legge n. 131 del 2003 stabilisce che – decorso inutilmente il «congruo termine» assegnato dal Presidente del Consiglio dei ministri all'ente ritenuto inadempiente, per adottare i provvedimenti dovuti o necessari – il Consiglio dei ministri, «sentito l'organo interessato», su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, «adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario». Alla seduta del Consiglio dei ministri «partecipa» il Presidente della Giunta della Regione interessata. Alla luce del quadro normativo fin qui delineato, si deve ritenere che la norma impugnata, con l'inciso «sentito il Presidente della regione interessata», aggiunge un *quid pluris* alle forme di coinvolgimento della Regione, destinataria dell'esercizio del potere sostitutivo, previste

dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003. La richiesta del parere del Presidente della Regione si pone come preventiva rispetto all'attivazione del procedimento previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost., e dal citato articolo della legge ordinaria di attuazione. Essa, pertanto, non sostituisce la prevista partecipazione del Presidente della Giunta regionale alla riunione del Consiglio dei ministri, in cui si decide sulla proposta di esercizio del potere sostitutivo. Intesa nel significato sopra esposto, la disposizione impugnata non determina alcuna lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita delle Regioni."

La Corte, con la sentenza n. **80**, ribadisce la necessità di adeguate forme collaborative in caso di "attrazione in sussidiarietà". Nel caso di specie, ha precisato che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). Peraltro, con specifico riguardo alla delega n. 246 del 2005 e alla adozione del c.d. codice del turismo (d.lgs. n. 79 del 2011), la Corte ha ritenuto che il ricorso al metodo della "attrazione in sussidiarietà"– che essa stessa definisce "forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e secondo la giurisprudenza della Corte" – avrebbe richiesto una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005.

La Corte, con la sentenza n. **91**, ha affermato che, al fine di rispettare l'autonomia universitaria costituzionalmente garantita, tutte le determinazioni incidenti sul personale delle aziende ospedaliero-universitarie devono essere prese d'intesa con le rispettive Università, e quindi anche quelle relative alla necessaria riduzione delle dotazioni organiche delle predette, realizzate eventualmente con il blocco del *turn-over*. Ha ribadito, altresì, che anche le misure necessarie a garantire il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al Piano di rientro concordato con lo Stato devono essere individuate, quanto alle suddette aziende ospedaliero-universitarie, mediante appositi protocolli d'intesa fra la Regione e le specifiche Università.

Analogamente, con riguardo alla fattispecie della procedura per la nomina del direttore generale delle aziende ospedaliero-universitarie, la sentenza n. **129** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dei principî fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, dell'autonomia universitaria e del principio di leale collaborazione - di norme della Regione Umbria che non garantivano la partecipazione della componente universitaria al procedimento.

Ancora con riferimento al principio di leale collaborazione nei rapporti tra Regioni e Università, la sentenza n. **129** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni della legge della Regione Umbria n. 6 del 2011, concernente l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Le disposizioni, nella parte in cui si riferiscono alle aziende ospedaliero-universitarie, sono lesive di principî fondamentali in materia di tutela della salute, dell'autonomia universitaria e del principio di leale collaborazione tra Università e Regione, in quanto risultano eluse le forme di coinvolgimento fissate dal d.lgs. n. 517 del 1999 sui rapporti tra Servizio sanitario nazionale e Università. Per una disamina più estesa v. *sub art. 117, terzo comma, tutela della salute.*

La sentenza n. **139** (al punto 8) presenta una censura incentrata sul principio di leale collaborazione. Il comma 20, quarto periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, prevede che - per l'attuazione degli incentivi statali a favore delle Regioni che abbiano applicato volontariamente le riduzioni di spesa previste dal medesimo art. 6 - modalità, tempi e criteri sono stabiliti "con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni". Secondo le Regioni ricorrenti, tale norma violerebbe sia l'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., in quanto prevederebbe un atto sostanzialmente regolamentare in materia di legislazione concorrente, sia il principio di leale collaborazione, in quanto, qualora il decreto ministeriale non avesse natura regolamentare, il legislatore statale avrebbe dovuto disporre l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in luogo del parere. La Corte, avendo escluso che il decreto ministeriale previsto dalla disposizione impugnata abbia natura regolamentare, affronta il secondo

profilo di censura e afferma che la disposizione in esame, nel prevedere l'acquisizione di un parere della Conferenza Stato-Regioni, non viola l'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, il decreto ministeriale, disciplinando il trasferimento di «una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59», deve solo regolare l'impiego di risorse statali e individuare «modalità, tempi e criteri per l'attuazione» del comma 20 dell'art. 6, definendo le condizioni e la procedura per accertare che venga rispettato il complessivo risparmio indicato dalla legge. Ne discende che l'approvazione del decreto previsto dalla norma impugnata non richiede, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, necessaria quando si debbano «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni» (da ultimo, sentenza n. 165 del 2011).

Nel giudizio deciso con la sentenza n. **143**, la Regione siciliana si duole del fatto che la norma statale impugnata (art. 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011) non prevede la sua partecipazione al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione del gettito derivante dall'applicazione del contributo unificato nelle cause che si svolgono in Sicilia. La Corte ricorda quanto già affermato, ovverosia che quando il legislatore riserva all'erario «nuove entrate tributarie», il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana (la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di vista), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000). Alla luce di tale principio, la Corte dichiara non fondata la questione, giacché nella specie la determinazione delle spettanze dipende da elementi di agevole individuazione, e dunque non è ravvisabile la condizione che è alla base della partecipazione della Regione siciliana. Conclude la Corte che, in ogni caso, se in sede di applicazione della norma, lo Stato dovesse erroneamente determinare tale quota, la Regione potrà sempre tutelarsi con le opportune iniziative, incluso il conflitto di attribuzioni.

La sentenza n. **163** riconosce che legittimamente l'art. 30, commi 1 e 3, del d.l. n. 98 del 2011 - il quale ribadisce la necessità dell'adozione di un progetto strategico di individuazione, sull'intero territorio nazionale, degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga anche nelle aree sottoutilizzate - introduce disposizioni dettagliate ed addirittura autoapplicative, in materia di ordinamento delle comunicazioni. Infatti, una simile disciplina, sebbene sia riconducibile, in via prevalente, alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni, risponde, tuttavia, alla necessità di soddisfare l'esigenza unitaria corrispondente all'adozione – in armonia con quanto prescritto dalle fonti comunitarie – di un programma (o progetto) strategico che definisca, con una «visione a lungo termine ed equilibrata dei costi e benefici» gli obiettivi nazionali volti ad assicurare la realizzazione delle infrastrutture inerenti agli impianti di comunicazione elettronica a banda larga in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale. La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa corrispondente all'adozione di un programma strategico e, conseguentemente, della sua regolamentazione, induce la Corte a ritenere che le disposizioni censurate, innegabilmente dettagliate ed addirittura autoapplicative, non siano lesive della competenza regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, in quanto sono state legittimamente adottate dal legislatore statale in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 Cost. e soddisfano, ad un tempo, sia il requisito della proporzionalità che quello della pertinenza rispetto allo scopo perseguito. Ciò posto, la Corte ritiene che l'ulteriore censura proposta dalla Regione Liguria inerente alla violazione del principio di leale collaborazione sia, invece, fondata. Le disposizioni impugnate, infatti, pur legittimamente adottate, incidendo su una materia di competenza regionale concorrente, non prevedono alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, né in relazione all'adozione del progetto strategico, né con riguardo alla realizzazione concreta sul territorio regionale degli interventi in esso previsti. In tema di assoluta esigenza di esercizio unitario delle funzioni, la Corte ha affermato che «affinché (…) nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina (…) che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la

partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (da ultimo, sentenza n. 278 del 2010). Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga tale esigenza (si veda di recente, sentenza n. 232 del 2011). Con riferimento, in specie, al rispetto del principio di leale collaborazione, la giurisprudenza della Corte ha precisato che «nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 165 del 2011; v. anche sentenza n. 278 del 2010; sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). In particolare, in relazione alla previsione della attribuzione allo Stato della determinazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale, la Corte ha, inoltre, osservato che, premesso che la chiamata in sussidiarietà «può essere giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l'intero territorio nazionale», la «rilevanza del potere di emanazione di tali indirizzi sulla materia energetica e la sua sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata» (sentenza n. 383 del 2005).

Costituisce giurisprudenza pacifica della Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione e non può comunque trovare applicazione in un àmbito rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. V. sentenze nn. **164**, **203**, **221**, nonché citate sentenze n. 371 e 222 del 2008, n. 401 del 2007 e n. 341 del 2009.

La sentenza n. **179** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera *b)*, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, «il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate», senza che siano previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze. La disposizione, impugnata da varie Regioni, viola gli artt. 117 e 118 Cost. e il principio di leale collaborazione. La Corte illustra, dapprima, il senso e il contenuto dell'istituto della conferenza di servizi. Esso è strumento di accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi particolarmente complessi perché implicanti una valutazione contestuale di vari interessi pubblici di competenza di diverse amministrazioni. Attraverso la valutazione contestuale e non più separata ed autonoma, da parte delle diverse amministrazioni, degli interessi pubblici coinvolti dal medesimo procedimento, si mira ad accelerarne la conclusione e ad agevolarne la razionalizzazione. La conferenza di servizi costituisce, pertanto, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti. Esso consente l'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti da un procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze, posto che ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore (Consiglio Stato, sezione V, 8 maggio 2007, n. 2107). La Corte ricorda, poi, le sue precedenti affermazioni su tale istituto: «introdotto dalla legge non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento, quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che, nella procedura ordinaria, sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte» (sentenza n. 62 del 1993); «orientato alla realizzazione del principio di buon andamento *ex* art. 97 Cost.», in quanto «assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e

mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente» (sentenza n. 313 del 2010); «realizza (...) un giusto contemperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che paritariamente vi partecipano con propri rappresentanti, senza che ciò implichi attenuazione delle rispettive attribuzioni» (sentenza n. 348 del 1993). In conclusione, la Corte ritiene che il soddisfacimento di una simile esigenza unitaria giustifichi l'attrazione allo Stato, per ragioni di sussidiarietà, sia dell'esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale, ma che debbano essere rispettate le condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale, fra le quali prioritariamente la presenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, si è affermato che «l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa» (sentenza n. 383 del 2005) e che tali «intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti» (sentenza n. 383 del 2005). In tali casi, ha inoltre precisato la Corte, «il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato» (sentenza n. 383 del 2005). La norma impugnata, invece, reca la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, posto che il Consiglio dei ministri delibera unilateralmente in materie di competenza regionale, allorquando, a seguito del dissenso espresso in conferenza dall'amministrazione regionale competente, non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata nel termine dei successivi trenta giorni: non solo, infatti, il termine è così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa, ma dal suo inutile decorso si fa automaticamente discendere l'attribuzione al Governo del potere di deliberare, senza che siano previste le necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze». Né, d'altro canto, la previsione che il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, «può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'àmbito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità» (sentenza n. 165 del 2011).

Qualora venga riconosciuto che la disposizione impugnata ricade in un àmbito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005). Così la sentenza n. **234**, che ha dichiarato non fondata la questione con cui la Regione siciliana aveva censurato, per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 47 del d.lgs. n. 159 del 2011, laddove prevedeva che l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, potesse assegnare alla Regione il bene oggetto di confisca di prevenzione, senza coinvolgerla nel relativo procedimento.

Con la sentenza n. **265** la Corte ribadisce la giurisprudenza secondo la quale «quando il legislatore riserva all'erario "nuove entrate tributarie", il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana (la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di vista), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa» (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000). Tale condizione non viene ritenuta ravvisabile nel caso in esame - concernente la riserva all'erario per un periodo di cinque anni, del maggior gettito derivante dal contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi nelle Regioni a statuto speciale, disposta

dall'art. 28, comma 2, della legge n. 183 del 2011 – così come nel precedente di cui alla sent. n. 143 del 2012.

In relazione ad una fattispecie in materia di"coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, secondo comma, lettera *r*), la sentenza n. **293** – che ha deciso una questione concernente l'Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute istituito dall'art. 44-*bis* del d.l. n. 201 del 2011 – ha ribadito che nelle materie di competenza legislativa esclusiva spetta allo Stato l'esercizio della potestà regolamentare, mentre non sono costituzionalmente dovuti, in genere, elementi di raccordo con il sistema regionale (sentenza n. 35 del 2005). La Corte afferma che «trattandosi di norma appartenente ad un àmbito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009).

La sentenza n. **297**, in tema determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, contiene enunciati in ordine alla leale collaborazione con riferimento a due distinte questioni. Con riferimento alla prima, la Corte afferma che la competenza statale concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e "trasversale", idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012; n. 232 del 2011; n. 10 del 2010; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 162 e n. 94 del 2007; n. 282 del 2002). Detta peculiare competenza comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali (nella specie non sussistenti) in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità […] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste. Nella specie, la Corte osserva che non è dubbio che la determinazione dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS (livelli essenziali delle prestazioni assistenziali e sociali) incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta determinazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria. La Corte, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi menzionato sia emanato «d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». L'altra questione riguarda il quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011, impugnato per la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all'art. 120 Cost.), per la mancata partecipazione della Regione alla riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE. In questo caso, la Corte dichiara la questione non fondata in quanto l'evidente sussistenza della competenza esclusiva statale in materia di sistema contabile e finanziario dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.), nonché il difetto di incidenza su alcuna competenza della Regione rendono inapplicabile l'invocato principio di leale collaborazione.

La violazione del principio di leale collaborazione non può mai essere riferito al procedimento

legislativo, inoltre esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, una volta affermato che la disposizione impugnata ricade in un àmbito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 234 del 2012, n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005). In ogni caso, la norma in esame (art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che esclude limiti e prescrizioni, inclusa la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, allo svolgimento di attività commerciali), per la sua formulazione e per il suo contenuto, non necessita di alcuna attuazione e, quindi, un'intesa tra Stato e Regioni non avrebbe un oggetto su cui intervenire. Così la sentenza n. **299**.

7. Il potere sostitutivo

Con la sentenza n. **121** la Corte affronta il tema del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni in relazione a due disposizioni del d.l. n. 98 del 2011 (convertito nella legge n. 111 del 2011): i commi 14 e 15 dell'art. 20. Il comma 14 prevede che «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali o dipendenti, comunicano, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale, alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione». Il comma 15 dello stesso art. 20 stabilisce che «In caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14, il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentito il Presidente della regione interessata, esercita, in presenza dei presupposti, il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le procedure di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131». Orbene, la Regione Toscana censura la norma di cui al comma 15, in quanto essa attribuirebbe al Governo nazionale una sorta di potere di interpretazione autentica delle sentenze della Corte costituzionale, laddove prevede l'esercizio del potere sostitutivo non solo nell'ipotesi di mancata conformazione di una Regione ad una sentenza, ma anche in quella di conformazione "non esatta", così violando l'art. 120, secondo comma, Cost. La Corte non condivide la censura. L'art. 120 Cost. pone tra i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Il Governo potrebbe ritenere che l'inerzia di una Regione nell'applicare una sentenza di questa Corte o la sua applicazione distorta siano idonee a ledere l'unità giuridica della Repubblica o la sua unità economica, determinando disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie. Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera *m)*, e 120, secondo comma, Cost. D'altra parte, l'ordinamento prevede strumenti idonei ad evitare che l'interpretazione governativa delle decisioni della Corte possa essere unilateralmente imposta alle Regioni: ove la singola Regione destinataria dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo ritenesse errata l'interpretazione data da quest'ultimo di una o più decisioni della Corte poste a base dell'iniziativa statale, potrebbe, a tutela della propria autonomia, attivare i rimedi giurisdizionali ritenuti adeguati, ivi compreso il conflitto di attribuzione.

Con riferimento alle funzioni del commissario *ad acta* nominato dal Governo in vista dell'attuazione di un piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la

Regione interessata, viene in rilievo la sentenza n. **131**. Il Governo censura gli artt. 1, comma 2, 4, comma 1, e 10, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 24 del 2011, recante "Istituzione del Centro Regionale Sangue", per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. Le disposizioni impugnate demandano alla Giunta regionale una pluralità di compiti, che consistono nello stabilire con apposita deliberazione la sede del Centro regionale sangue (art. 1, comma 2), nel definire con decreto del Presidente della Giunta regionale le funzioni del direttore generale e del comitato di gestione (art. 4, comma 1), e nell'adottare, in tema di «piani di programmazione» delle attività trasfusionali, del sangue e del plasma, «ogni determinazione conseguente previo parere della commissione consiliare competente per materia» (art. 10, comma 2). La Corte ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'esercizio del potere sostitutivo statale, demandato al commissario *ad acta* in vista dell'attuazione di un piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, è imposto dalle esigenze della finanza pubblica e, più in generale, «dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute», con la conseguenza che «le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 78 del 2011). Nel caso di specie, la Corte osserva che i compiti che le disposizioni censurate assegnano alla Giunta regionale interferiscono con l'esercizio delle funzioni del commissario *ad acta*, in quanto sono diretti a realizzare un intervento – l'istituzione del Centro regionale sangue – che, aggravando il disavanzo sanitario della Regione Calabria, avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale, e dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

La Corte ha ripetutamente chiarito che «l'art. 120, secondo comma, Cost., non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari» (sentenza n. 43 del 2004; in seguito, sentenze n. 69 del 2004; n. 236 del 2004; n. 167 del 2005; n. 250 del 2009). Sulla base di questa affermazione, la Corte con la sentenza n. **234**, dichiara non fondata la questione sollevata dalla Regione siciliana sull'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., nella parte in cui consente all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata di nominare un commissario con poteri sostitutivi, nel caso in cui, entro un anno dall'assegnazione del bene confiscato, l'ente territoriale non abbia provveduto a conferirgli una delle destinazioni previste dalla legge. La Corte chiarisce che il parametro evocato è inapplicabile alla fattispecie. Nel caso di specie, il potere sostitutivo delineato dalla disposizione impugnata, certamente estraneo all'àmbito applicativo dell'art. 120, secondo comma, Cost., costituisce un corollario del processo di allocazione, da parte della legge dello Stato, che ne è competente, della funzione amministrativa rimessa all'ente territoriale reputato idoneo, al fine di evitare che l'esercizio di tale funzione possa venire paralizzato dall'inerzia di quest'ultimo, così compromettendo un interesse assegnato alla sfera di competenza statale.

8. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

8.1. La ripartizione delle competenze normative: le materie di competenza primaria

La sentenza n. **67** dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.,

delle leggi della Regione siciliana, in combinato disposto, n. 31 del 1986 e n. 7 del 1992, nella parte in cui non prevedono che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea Regionale. Premette la Corte che, in materia elettorale, la potestà legislativa della Regione siciliana differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa è titolare di potestà legislativa di tipo primario (che non incontra limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario), la quale però deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principî dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, anche sentenze n. 294 e n. 277 del 2011). Nel caso di specie, il rimettente, pur avendo la sent. n. 143 del 2010 già affermato l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la (sopravvenuta) carica di sindaco e assessore di un comune di grandi dimensioni, correttamente ha ritenuto, in ragione del principio di tassatività delle cause di incompatibilità e di ineleggibilità - le cui norme sono di stretta interpretazione introducendo limitazioni al diritto di elettorato passivo (da ultimo sentenze n. 283 del 2010 e n. 27 del 2009) - di sollevare l'incidente di costituzionalità, onde ottenere una pronuncia avente efficacia *erga omnes*. Ciò posto, la Corte, citando la sentenza n. 143 del 2010, ribadisce che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità *ex* art. 2 Cost. (anche sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990); e conferma che, pertanto, la Regione non può sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principî enunciati dalla legge n. 165 del 2004, che sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. In applicazione di siffatti principî, la ridetta sent. n. 143 del 2010 – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, in materia di elezione dei deputati alla Assemblea regionale siciliana, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti» – ha ritenuto la lacuna normativa di cui soffriva la legge allora censurata non conforme al vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità; vincolo che l'art. 2, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 165 del 2004 stabilisce debba applicarsi «qualora ricorrano» casi di conflitto fra le funzioni dei consiglieri regionali «e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili, anche in relazione a peculiari condizioni delle Regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva» (art. 3, comma 1, lettera *a)*, di detta legge). Da ciò la necessità che il medesimo vincolo (che si sostanzia in un parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità verificatesi dopo l'elezione) sia assicurato allorquando (appunto in assenza di specifiche e comprovabili peculiarità) si assuma che il cumulo tra gli uffici elettivi sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica o comunque i principî tutelati dall'art. 97 Cost., dovendosi infatti ritenere che il congiunto esercizio delle cariche in questione sia in linea di massima da escludere (anche sentenza n. 201 del 2003). Orbene, anche con riguardo alle leggi regionali n. 31 del 1986 e n. 7 del 1992 (relative alle elezioni degli enti locali), la sussistenza di un'identica situazione di incompatibilità derivante dal cumulo tra la carica di deputato regionale e quella di (sindaco o) assessore di un comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti – in assenza di una peculiare ragione (enucleabile all'interno delle disposizioni impugnate ovvero nel più ampio sistema in cui esse operano) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione – porta (stante l'assoluta identità di *ratio*) alla declaratoria di illegittimità costituzionale della mancata specifica previsione di tale incompatibilità. D'altro canto, in considerazione della naturale corrispondenza biunivoca delle cause di incompatibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione (sentenza n. 277 del 2011), risulterebbe ancor più marcato il profilo di irragionevolezza di una residua asimmetria regolatoria (rispetto ad un insieme normativo non coinvolto dalla declaratoria di incostituzionalità, perché estraneo a quel *thema decidendum*).

La sentenza n. **74** esamina la problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in relazione al riparto delle rispettive competenze in tema di lavori pubblici (*ex multis*, sentenze n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010), anche con specifico riferimento alla Provincia di Trento, qui resistente. Ritiene la Corte che, laddove gli statuti speciali – come è il caso dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige (art. 8) – riconoscano la potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici, debba trovare applicazione la relativa previsione statutaria, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò tuttavia non significa che la legislazione regionale o provinciale sia libera di esplicarsi senza vincoli, dato che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie. Nel caso in esame, la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'àmbito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principî dell'ordinamento giuridico della Repubblica». Tale limite include anche i principî dell'ordinamento civile, come questa Corte ha già avuto modo di precisare proprio in riferimento all'àmbito degli appalti: il legislatore regionale e provinciale «deve rispettare i principî dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (sentenza n. 114 del 2011). I limiti ora richiamati sono stati violati nel caso di specie. Di talché la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, che attribuisce ad un regolamento provinciale il potere di individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura, così intervenendo sulle modalità di determinazione del prezzo. La norma impugnata, infatti, contrasta con la normativa statale, costituente principio generale dell'ordinamento civile ed espressione dell'esigenza di prevedibilità della spesa pubblica, secondo cui i contratti pubblici debbono essere stipulati "a corpo", con facoltà di stipulare "a misura" solo contratti di importo inferiore a 500.000 euro, nonché alcuni tipi di contratto nominativamente individuati.

La sentenza n. **114,** in tema di regime demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, della loro inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge e dalle norme del codice civile, ribadisce che alla disciplina statale non può sottrarsi neppure la Provincia autonoma di Bolzano, non essendo rinvenibile alcun titolo competenziale specifico al riguardo. V. più diffusamente, *sub art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.*

La Regione Siciliana censura l'art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, del d.l. n. 70 del 2011 che, stabilendo misure dirette ad agevolare interventi edilizi su costruzioni private, violerebbe gli artt. 14, lettera *f)*, e 20 dello statuto della Regione Siciliana. Secondo la Regione Siciliana la norma impugnata invaderebbe l'autonomia regionale in considerazione sia della competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, che l'art. 14, lettera *f)*, dello statuto le attribuisce, sia delle funzioni amministrative proprie, che la Regione svolge in base al combinato disposto degli artt. 14, lettera *f)*, e 20 dello statuto. La Corte, con la sentenza n. **184**, dichiara la questione non fondata. Invero l'art. 5, comma 12, laddove specifica che le disposizioni dei commi 9, 10 e 11 si applicano «anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione», rende operante la «clausola di salvaguardia» degli statuti speciali, che esclude l'applicabilità alla ricorrente dei censurati commi dell'art. 5, nella misura in cui non siano rispettosi delle competenze regionali garantite dallo statuto d'autonomia (*ex multis* sentenze n. 64 del 2012, n. 342 del 2010, n. 412 del 2004). Tale interpretazione delle disposizioni impugnate, che si fonda inequivocabilmente sul tenore letterale dell'art. 5, comma 12, è confermata del resto dai successivi commi 13 e 14 del medesimo articolo, che, esplicitamente fanno riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario. Nessuna lesione, dunque, può derivare dalle disposizioni impugnate alle

competenze della Regione Siciliana in materia di urbanistica.

La sentenza n. **189** concerne una questione di legittimità, in tema di pubblico impiego, promossa dal Governo avverso l'art. 13, comma 6, lettera *d)*, della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010, il quale dispone che: «alla ripresa della contrattazione collettiva, dopo la sospensione di cui alla lettera *c)*, saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto». La lettera *c)*, richiamata dalla disposizione impugnata, stabilisce che: «per il quadriennio 2010-2013 non si dà luogo a contrattazione collettiva per l'adeguamento degli stipendi all'inflazione e per l'aumento del trattamento accessorio, fatta salva la contrattazione per l'erogazione di un'indennità di vacanza contrattuale per il 2010 o per eventuali forme previdenziali o assicurative». Ad avviso del ricorrente, la denunciata lettera *d)* del comma 6 dell'art. 13 contrasta: 1) con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché, prevedendo «la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale» disposto per il quadriennio 2010-2013 dalla lettera *c)* dello stesso comma 6, viola il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dal comma 17 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, secondo il quale il "blocco" delle procedure contrattuali e negoziali del personale pubblico relative al triennio 2010-2012 ha luogo «senza possibilità di recupero»; 2) con gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, perché, «disponendo […] la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale, eccede l'àmbito della […] competenza statutaria»; 3) con l'art. 3 della Costituzione, perché crea una ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti della Provincia autonoma, che potranno conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici dopo la sospensione della contrattazione collettiva, e «i lavoratori dipendenti residenti in altre aree del territorio nazionale», che tale riallineamento non potranno, invece, ottenere. La Corte dichiara le questioni non fondate perché muovono da un'erronea interpretazione, sia dell'art. 9, comma 17, del d.l. n. 78 del 2010, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, sia della disposizione denunciata. Il citato parametro interposto stabilisce il principio di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui «non si dà luogo […] alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012» dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e che non vi è «possibilità di recupero». Con tale disposizione, il legislatore ha inteso evitare che il risparmio della spesa pubblica derivante dal temporaneo divieto di contrattazione («non si dà luogo […] alle procedure contrattuali») possa essere vanificato da una successiva procedura contrattuale o negoziale che abbia ad oggetto il trattamento economico relativo proprio a quello stesso triennio 2010-2012. L'uso, da parte del legislatore statale, dell'espressione «senza possibilità di recupero» costituisce indice sicuro della *ratio legis* di evitare che la contrattazione collettiva successiva al 2012 possa riguardare anche gli anni 2010-2012, attribuendo ai dipendenti gli stessi benefici economici non goduti in tale triennio. Tale interpretazione è imposta dal tenore letterale dell'intero comma 17, il quale, nello stabilire che «non si dà luogo […] alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012», pone, appunto, un limite temporale all'oggetto della contrattazione, escludendo che questa – in qualunque tempo intervenga – possa contenere pattuizioni sul trattamento economico «relative» al triennio dal 2010 al 2012. Non può, quindi, sostenersi quanto dedotto dal ricorrente, secondo cui costituisce «recupero» vietato qualsiasi incremento del trattamento economico dei dipendenti pattuito, in sede di contrattazione collettiva, con riferimento ad anni successivi al 2012. Una tale interpretazione del parametro, infatti, oltre a contrastare con la lettera e la *ratio* della norma, sarebbe palesemente irragionevole, perché comporterebbe la preclusione, senza limiti di tempo, della pattuizione di qualsiasi incremento del trattamento economico contrattuale. L'impugnata lettera *d)* del comma 6 dell'art. 13 della legge prov. di Bolzano n. 15 del 2010 stabilisce, come visto, che «alla ripresa della contrattazione collettiva», dopo la sospensione quadriennale dal 2010 al 2013 prevista dalla stessa legge provinciale, «saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto». Il «riallineamento», in quanto «progressivo» e successivo alla sospensione della contrattazione, deve essere necessariamente interpretato come avente ad oggetto gli anni successivi al 2013. Esso non comporta, quindi, alcun «recupero» delle dinamiche retributive relative agli anni dal 2010 al 2012, inibite dalla «sospensione» di cui all'art. 9, comma 17, del d.l. n. 78 del 2010.

Così interpretata, la norma impugnata – indubbiamente emessa nell'esercizio della competenza legislativa provinciale nella materia «disciplina dell'ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» prevista dall'art. 8, numero 1), dello statuto d'autonomia – non contrasta con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato comma 17 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, perché questo, come si è visto, vieta solo un «riallineamento» che costituisca un aumento retributivo relativo al triennio dal 2010 al 2012. Ciò esclude, altresì, che il denunciato «riallineamento» determini, in violazione dell'art. 3 Cost., una deroga al generale divieto di «recupero» dei benefici economici non goduti nel suddetto triennio. La normativa censurata, infatti, non determina alcun regime preferenziale in favore dei dipendenti della Provincia - ai quali, al pari di tutti gli altri dipendenti pubblici considerati dalla norma interposta, è fatto divieto solo di recuperare le somme non percepite per effetto del "blocco" della contrattazione relativa agli anni 2010-2012 – ed è volta soltanto ad evitare la disparità di trattamento tra i vari comparti dell'amministrazione provinciale, riavvicinando gradualmente il loro complessivo regime retributivo.

Diverse Regioni speciali e le due Province autonome hanno impugnato il comma 2 dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011. Detta disposizione prevede che per le autonomie speciali l'adeguamento ai parametri previsti dal comma 1 del medesimo articolo (riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri, e l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti) è «condizione per l'applicazione» dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed «elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente». La Corte, con la sentenza n. **198**, dichiara l'illegittimità della disposizione impugnata per violazione dell'art. 116 Cost. Infatti, la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. L'adeguamento da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni. Non a caso, l'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, non impugnato, stabilisce che «l'attuazione delle disposizioni» di tale decreto-legge da parte delle Regioni a statuto speciale deve avvenire «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto» dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

La sentenza n. **203**, nell'esaminare una questione in tema di SCIA, prospettata dalla Provincia autonoma di Trento anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, evidenzia che il richiamo non è pertinente. Infatti, è vero che, in base al dettato di tale norma, «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tuttavia, nel caso in esame viene in rilievo un parametro costituzionale, cioè l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., che postula tutele necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale e tale risultato non può essere assicurato dalla Regione, ancorché ad autonomia differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'àmbito territoriale dell'ente (nelle cui competenze legislative, peraltro, non risulta presente una materia riconducibile a quella prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.). La questione è descritta *sub Le materie di competenza esclusiva statale, art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.).*

In tema di tutela del paesaggio si segnala la sentenza n. **207**, resa in un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti. L'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 139 del 2010 – oggetto del conflitto proposto dalla Provincia autonoma di Trento – concerne il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità e stabilisce che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «in ragione dell'attinenza delle disposizioni del presente decreto ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, e della natura di grande riforma economico sociale del Codice e delle norme di semplificazione procedimentale in esso previste», debbano adottare, «entro centottanta

giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata in conformità ai criteri del decreto stesso». Lamenta la Provincia ricorrente che, con il provvedimento impugnato, il legislatore statale sarebbe venuto a vincolare la potestà legislativa primaria provinciale in tema di tutela paesaggistica, peraltro con un atto statale di natura regolamentare, laddove la suddetta potestà potrebbe, nei casi previsti, essere condizionata soltanto con atti di normazione primaria dello Stato. La Corte rileva che l'affermazione della ricorrente circa l'insussistenza, da parte delle disposizioni impugnate, dei requisiti formali perché queste possano essere ascritte nell'àmbito «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» è esatta. Già nella sentenza n. 376 del 2002 si era escluso che il regolamento di delegificazione fosse un veicolo normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che si impongono alla potestà legislativa della Provincia autonoma. Ciò posto, la Corte ritiene erronee le altre argomentazioni della Provincia ricorrente. In primo luogo, la Provincia ricorrente denuncia la violazione dello statuto speciale, che conferisce alla competenza legislativa primaria della Provincia la materia della tutela del paesaggio con il limite del rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (la Corte cita la sentenza n. 226 del 2009). Ma, nel caso in esame - osserva la Corte - la normativa impugnata non riguarda aspetti sostanziali, bensì profili di carattere procedurale: quali, cioè, debbano essere le regole che disciplinano, con riferimento alle procedure semplificate in materia di autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità, il rapporto tra la pubblica amministrazione e coloro che richiedono una prestazione rientrante in questo àmbito. Dunque non è violato lo statuto speciale. In secondo luogo, la Corte valuta se l'attuale art. 117 Cost. consenta allo Stato di emanare l'impugnato regolamento di semplificazione. Osserva la Corte che, secondo l'autoqualificazione compiuta dal legislatore statale, la disciplina in esame è riconducibile alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tale autoqualificazione operata dal legislatore statale, benché priva di efficacia vincolante, è corretta. Infatti, anche l'attività amministrativa (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare, può assurgere alla qualifica di «prestazione» della quale lo Stato è competente a fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati (si vedano le sentenze n. 322 del 2009, n. 399 e n. 398 del 2006). La disciplina oggetto della norma impugnata dalla Provincia ricorrente rientra in quella evoluzione in atto nel sistema amministrativo tesa ad una accentuata semplificazione di talune tipologie procedimentali. La riconducibilità ai livelli essenziali delle prestazioni della disciplina dettata dall'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 139 del 2010, è, pertanto, desumibile dall'oggettiva necessità di dettare regole del procedimento, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongano al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. In conclusione, la materia esula dall'àmbito di applicazione dello statuto di autonomia della Provincia e la riconduzione della disciplina in esame all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. comporta la non fondatezza del conflitto in oggetto.

La sentenza n. **224**, in tema di installazione degli impianti eolici, pone una questione sul criterio di selezione del territorio adottato dal legislatore regionale sardo. Mentre il legislatore statale ha stabilito che le Regioni individuano «le aree e i siti non idonei», la norma regionale censurata (art. 18 della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007), indica le aree nelle quali è possibile installare impianti eolici, escludendo in tal modo la restante parte del territorio, comprese le zone agricole di cui si discute nel giudizio principale. Il dubbio del rimettente si incentra, pur nella varietà dei parametri evocati e delle possibili classificazioni della norma censurata, sul piano competenziale. La normativa rilevante nella specie è costituita dalla direttiva n. 2001/77/CE e dalla successiva direttiva n. 2009/28/CE, che ribadiscono la priorità dell'obiettivo della promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, e, a livello nazionale, dal d.lgs. n. 387 del 2003, attuativo della normativa europea. La Corte ha ritenuto che, pur essendo il d.lgs. n. 387 del 2003 rivolto alle Regioni ordinarie, la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in base alla "clausola di salvezza" contenuta nell'art. 19 del medesimo decreto, «deve

tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia» (sentenza n. 275 del 2011). E già precedentemente, la Corte aveva affermato in modo esplicito che, pur non trascurandosi la rilevanza rivestita, in relazione agli impianti di energia eolica, dalla tutela dell'ambiente e del paesaggio, anche le Regioni a statuto speciale sono tenute al rispetto dei principî fondamentali in materia di "energia" dettati dal legislatore statale (sentenza n. 168 del 2010). In linea con ciò, la Corte ha incluso l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 tra i principî fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (*ex plurimis*, sentenze n. 192 del 2011, n. 124 del 2010, n. 282 del 2009) ed ha, ulteriormente, precisato che, poiché la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricade negli ambiti di diverse competenze legislative, nazionali e regionali, «l'armonizzazione profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili». Tutto ciò premesso, nel caso di specie, la Corte effettua il bilanciamento tra due competenze legislative: quella dello Stato a stabilire i principî fondamentali in materia di "energia" (art. 117, terzo comma, Cost.) – applicabili anche alle Regioni a statuto speciale, come affermato dalla richiamata sentenza n. 168 del 2010 – e quella della Regione Sardegna, competente a disciplinare gli aspetti paesistico-ambientali, nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica – come stabilito dalle norme di attuazione dello statuto, integrative del parametro statutario. Una prima conclusione di tale bilanciamento è che sia lo Stato sia le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non devono travalicare i limiti delle rispettive competenze, adeguandosi all'equilibrio prescritto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che la Corte ha già riconosciuto – con la sentenza n. 275 del 2011 – rispettoso di tutte le competenze degli enti chiamati a disciplinare, a diverso titolo, la materia della installazione degli impianti eolici. L'attribuzione allo Stato della competenza a porre i principî fondamentali della materia "energia" non annulla quella della Regione Sardegna a tutelare il paesaggio, così come la competenza regionale in materia paesaggistica non rende inapplicabili alla medesima Regione i principî di cui sopra. In concreto nel caso di specie, la Corte ritiene che la norma regionale censurata non si sia contenuta nell'àmbito della tutela del paesaggio ed abbia invece violato il principio fondamentale in materia di "energia", contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale stabilisce che «le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla istallazione di specifiche tipologie di impianti». La *ratio* ispiratrice del criterio residuale di indicazione delle aree non destinabili alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea. Per converso, la competenza primaria attribuita ad una Regione speciale o ad una Provincia autonoma in materia di tutela del paesaggio rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le linee guida nella loro interezza, ma non esonera le medesime dall'osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle linee guida. Osserva la Corte che nel caso di specie, bene avrebbe potuto la Regione Sardegna individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici con riferimento specifico alla propria competenza primaria in materia paesistica, differenziandosi così dalle Regioni cui tale competenza non è attribuita. Ma non appartiene alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. Con tale inversione del criterio di scelta, la Regione Sardegna ha superato i limiti della tutela del paesaggio, per approdare ad una rilevante incisione di un principio fondamentale in materia di "energia", afferente alla localizzazione degli impianti, la cui formulazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., spetta in via esclusiva allo Stato, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della Corte.

In tema di beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione, la Regione siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.lgs. n. 159 del 2011, asseritamente lesive dell'art. 33 dello statuto speciale che disciplina i modi di acquisto di beni al patrimonio indisponibile regionale. La questione – dichiarata non fondata dalla Corte con la sentenza n. **234** – è esaminata *sub* art. 117, secondo comma, lettera *h*) ("O*rdine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale").*

Con la sentenza n. **275** la Corte dichiara la non fondatezza delle questioni aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 - che disciplinano le procedure autorizzatorie per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili – prospettate dalla Provincia autonoma di Trento per lesione delle sue attribuzioni costituzionali e statutarie. La disciplina censurata è attuativa dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che prevede procedure amministrative semplificate ed accelerate, per favorire il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. Si tratta, all'evidenza, di normativa riconducibile alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in coerenza con la giurisprudenza costituzionale ormai cospicua in tema di energie rinnovabili (*ex plurimis*, sentenze n. 224 e n. 99 del 2012, n. 192 del 2011, n. 194, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), fondata sul criterio funzionale, della individuazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina. La Corte, osserva che nella predetta materia (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005), alla Provincia autonoma si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la stessa disciplina dettata dagli artt. 117 e 118 Cost. per le Regioni a statuto ordinario; e che non rilevano, invece, le competenze statutarie primarie evocate dalla Provincia e in particolare la tutela del paesaggio – in assunto violate dalla normativa statale – nessuna delle quali risulta strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia. Con riferimento in particolare alla tutela del paesaggio, la Corte, ricorda la sentenza n. 275 del 2011, sopravvenuta all'introduzione dell'odierno giudizio, che ha definito il rapporto tra le prerogative statutarie delle Province autonome di Trento e di Bolzano e la disciplina contenuta nelle linee guida, prevista dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, riconoscendo che le Province non sono vincolate alla predetta disciplina relativamente ai criteri e alle modalità di individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti di produzione da fonti rinnovabili. Il conflitto promosso dalla Provincia autonoma di Trento, che aveva ad oggetto alcuni punti delle linee guida, sulle quali la stessa Provincia aveva espresso dissenso in sede di Conferenza unificata, venne accolto parzialmente, con l'annullamento delle disposizioni impugnate non rispettose dell'indicato profilo di autonomia speciale, viceversa garantito dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003. A fronte dell'evocazione di numerosi titoli di competenza statutaria da parte della Provincia autonoma ricorrente, la Corte ha prima rilevato che «il legislatore statale ha avuto cura altresì di inserire nella norma-base la cosiddetta "clausola di salvezza" delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome», per poi precisare che «tali competenze, per quanto riguarda la ricorrente, si concretizzano nell'art. 8, numero 6), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle Province la "tutela del paesaggio"». Nella più recente sentenza n. 224 del 2012, che ha scrutinato una norma della Regione autonoma Sardegna in assunto espressiva della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio, la Corte ha avuto modo di ritornare sulla delimitazione delle sfere di competenza, affermando che le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all'interno dei principî fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia. La norma della Regione Sardegna è stata infatti dichiarata illegittima perché impediva l'installazione di impianti eolici nella quasi totalità del territorio regionale, rovesciando il rapporto regola-eccezione tra aree idonee e aree non idonee, in evidente contrasto con il principio, di diretta derivazione comunitaria, della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili. La Corte evidenzia conclusivamente che la tutela del paesaggio, la quale si esprime attraverso la individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti, attiene ad una fase che logicamente precede quella autorizzatoria, essendo all'evidenza finalizzata ad offrire agli operatori un quadro di riferimento ed orientamento per la localizzazione dei progetti. Ne consegue che l'esercizio, da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome, della competenza primaria statutaria in materia di tutela del paesaggio non è messo in discussione in alcun modo dalla previsione di procedure

autorizzatorie tendenzialmente uniformi sul territorio nazionale.

Con la sentenza n. **278** la Corte esamina le questioni sollevate dal Governo su alcune norme della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2011. Il Governo ritiene che le norme provinciali, in materia di caccia, siano in contrasto con la legge 157 del 1992 e siano state adottate in violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché della normativa comunitaria e dello stesso statuto regionale. Dal canto suo, la Provincia evidenzia di avere competenza legislativa primaria in materia di caccia e pesca ed in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna, nonché di essere titolare delle correlate potestà amministrative. La Corte - che accoglie le censure avverso i commi 1, 2, 3 (parzialmente), 5 e 11 dell'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 - ribadisce i principî più volte affermati in relazione al riparto delle competenze in materia di caccia e di tutela dell'ambiente. Osserva, dunque, che, pur rientrando le norme impugnate nella potestà legislativa provinciale primaria in materia di caccia, esse interagiscono, per naturale coincidenza degli ambiti competenziali, con l'attribuzione esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la quale si riferisce all'«ambiente» in termini generali ed onnicomprensivi (sentenza n. 378 del 2007). Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principî e le regole elaborati dallo Stato in *subiecta* materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'àmbito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome hanno nelle materie di loro competenza, cosicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007). Quando ciò avviene si determina un'invasione – da parte della legge regionale o provinciale – di ambiti propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 20 del 2012; in senso conforme sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002). In questo contesto di trasversalità e primazia della tutela ambientale e dell'ecosistema, non rileva che le norme statali interposte costituiscano per buona parte attuazione di direttive comunitarie in *subiecta* materia, dal momento che comunque esse – in ragione della loro natura e della loro finalità – prevalgono sulla disciplina di settore della caccia. È invece da sottolineare come, proprio in base al descritto carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e quelle di competenza regionale o provinciale, le Regioni e le Province autonome conservino – negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e relativamente alla materia di propria competenza – poteri di scelta, purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell'ecosistema (sentenza n. 378 del 2007)". Quest'ultimo principio consente, nel caso di specie, di ritenere infondate le censure proposte avverso l'art. 2, comma 3, della legge provinciale impugnata, concernente il termine del 10 gennaio, fissato dalla legge provinciale, per la caccia alla cesena ed al tordo bottaccio, in quanto maggiormente rigoroso di quello del 31 gennaio stabilito con l'art. 18, comma 1 della legge n. 157 del 1992.

8.2. La ripartizione delle competenze normative: le materie di competenza concorrente

Posto che l'art. 117, quarto comma, Cost. rende il commercio oggetto di potestà legislativa residuale, non è dubbio che essa trovi applicazione a vantaggio della Provincia autonoma di Trento,

con esclusione della meno favorevole disciplina statutaria (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006). Così sentenza n. **183**.

La sentenza n. **187** concerne alcune questioni riguardanti le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto *ticket*). La Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, il quale stabilisce che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 796, lettere *p)* e *p-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'art. 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133». La disposizione impugnata, dunque, mira a ripristinare anticipatamente l'efficacia della disciplina del *ticket* introdotta nel 2006 e poi temporaneamente «abolita». Ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia l'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché l'art. 48 dello statuto speciale (relativo all'autonomia finanziaria della Regione), in quanto esso non potrebbe trovare applicazione laddove lo Stato non concorra al finanziamento del servizio sanitario regionale. Ciò si verificherebbe nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia perché, in base all'art. 1, comma 144, della legge n. 662 del 1996, è la Regione stessa a provvedere autonomamente e integralmente al finanziamento della sanità locale. La Corte, invece, ribadisce che la disciplina in materia di *ticket*, determinando il costo per gli assistiti dei relativi servizi sanitari, non costituisce solo un principio di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa sanitaria, ma incide sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite, e, quindi sui livelli essenziali di assistenza. La misura della compartecipazione deve essere omogenea su tutto il territorio nazionale, «giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni», considerato che «dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione» (sentenza n. 203 del 2008). E ciò vale anche rispetto alle Regioni a statuto speciale che sostengono il costo dell'assistenza sanitaria nei rispettivi territori, in quanto «la natura stessa dei cosiddetti LEA, che riflettono tutele necessariamente uniformi del bene della salute, impone di riferirne la disciplina normativa anche ai soggetti ad autonomia speciale» (sentenza n. 134 del 2006). La disciplina del settore sanitario, del resto, è interamente improntata al principio di leale cooperazione. A partire dal 2000, lo Stato e le Regioni stipulano particolari intese, denominate «Patti per la salute», volte a garantire l'equilibrio finanziario e i livelli essenziali delle prestazioni per il successivo triennio. Sarebbe contraddittorio escludere, in base al solo argomento dell'autosufficienza finanziaria nel settore sanitario, la legittimità di interventi legislativi statali rispetto alle Regioni a statuto speciale, laddove queste ultime, appunto attraverso le intese, partecipano sia alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia alla determinazione delle modalità di finanziamento dei cosiddetti LEA. In tale contesto, le Regioni a statuto speciale hanno la possibilità di far valere la specificità – sotto il profilo finanziario – della propria posizione. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha, inoltre, impugnato l'art. 17, comma 1, lettera *d)*, del d.l. n. 98 del 2011. Tale disposizione prevede che – nel caso in cui non sia stata raggiunta un'intesa tra lo Stato e le Regioni entro il 30 aprile 2012 – siano introdotte misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri). Tali misure di compartecipazione devono essere «aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle Regioni» e «finalizzate ad assicurare, nel rispetto del principio di equilibrio finanziario, l'appropriatezza, l'efficacia e l'economicità delle prestazioni». Inoltre, l'art. 17, comma 1, lettera *d)*, del decreto-legge n. 98 del 2011 lascia la possibilità alle Regioni di adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione «purché assicurino comunque, con misure alternative, l'equilibrio economico finanziario, da certificarsi preventivamente da parte del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti». Ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'art. 17, comma 1, lettera *d)*, del decreto-legge n. 98 del 2011 violerebbe innanzitutto l'art. 117, sesto

comma, Cost., perché le misure di contenimento della spesa sanitaria sarebbero espressione di principî fondamentali nelle materie del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, ambiti di competenza concorrente in cui sarebbe preclusa allo Stato l'emanazione di atti regolamentari. La Corte accoglie il ricorso della Regione autonoma e dichiara l'illegittimità "*in parte qua*" dell'art. 17, comma 1, lettera *d)*, del decreto-legge n. 98 del 2011. Le misure di compartecipazione ai costi dell'assistenza farmaceutica attengono sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la cui determinazione è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.), sia al coordinamento della finanza pubblica e alla tutela della salute, oggetto della potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Nella disciplina del *ticket*, l'«intreccio» e la «sovrapposizione di materie» non rendono possibile «individuarne una prevalente» (sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze (sentenza n. 200 del 2009). Lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (da ultimo, sentenze n. 149 e n. 144 del 2012), non invece in un caso, come quello in esame, caratterizzato da una «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005). Dunque, l'art. 17, comma 1, lettera *d)*, del decreto-legge n. 98 del 2011, è illegittimo nella parte in cui prevede che le misure di compartecipazione siano introdotte «con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». Non sono, invece, fondati gli ulteriori profili di censura, riferiti agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e al principio di leale collaborazione. In primo luogo, le misure statali in materia di *ticket*, essendo volte, sia a coordinare la finanza pubblica, sia a garantire prestazioni essenziali per assicurare il diritto alla salute, trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale che sostengono autonomamente il costo del proprio sistema sanitario. In secondo luogo, la disposizione censurata non solo prevede che le Regioni abbiano la possibilità di adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione «purché assicurino comunque […] l'equilibrio economico finanziario», ma trova applicazione esclusivamente nel caso in cui non venga stipulata un'intesa tra lo Stato e le Regioni, talché non si determina alcuna violazione del principio di leale collaborazione.

Per le analoghe censure prospettate dalla Regione Veneto v. *sub* art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost. ("Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale").

9. L'autonomia finanziaria

In materia di tributi si rinvia anche a: Capitolo II, *Sezione V, I Tributi*, nonché Capitolo III, *Sezione II, Le autonomie territoriali*, *sub* 3.1.2. "Sistema tributario […] dello Stato (lettera *e)*.

9.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie

i) Funzioni e oneri in caso di eventi calamitosi

In tema di disciplina generale sul riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi, si è pronunciata la sentenza n. **22**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in relazione all'art. 119, comma primo, Cost., l'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, in quanto, condizionando l'accesso al Fondo nazionale della protezione civile alla previa deliberazione di aumenti fiscali da parte della Regione colpita, pur in presenza di un servizio di protezione civile marcatamente accentrato, lede l'autonomia di entrata delle Regioni. Inoltre, è lesa l'autonomia di spesa delle Regioni stesse, laddove sono obbligate ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (Servizio nazionale di protezione civile), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate nella legislazione vigente. Risulta violato, altresì, il quarto comma dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del legame

necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni, con violazione anche del dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. per l'irragionevole penalizzazione delle popolazioni colpite dal disastro. Le norme censurate, infine, contraddicono la *ratio* del quinto comma dell'art. 119 Cost.: le stesse, anziché prevedere risorse aggiuntive «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (quali sono quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili), al contrario, impongono alle Regioni di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali.

ii) Obiettivo convergenza e piano nazionale per il Sud

La sentenza n. **176** - che dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 5-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 – interviene sulla deroga ai vincoli del patto di stabilità concessa in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Tale deroga, inserita nel c.d. obiettivo convergenza e nel piano nazionale per il Sud, ha comportato, per effetto della clausola di invarianza dei tetti, la redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni. Secondo la Corte, l'analisi letterale e sistematica della norma impugnata porta a concludere che essa non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre Regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti. Ed è proprio questa "chiamata in solidarietà", lamentata dalle ricorrenti, che rende concretamente possibile ed attuabile la deroga contenuta nel comma 1 dell'art. 5-*bis*, gravando dei correlati oneri non solo lo Stato ma anche le altre Regioni. Orbene, ha rimarcato sul punto la Corte, simili forme di ausilio non trovano fondamento, né nell'art. 119 Cost., né nella legge n. 42 del 2009 e neppure nei decreti legislativi n. 68 del 2011 e n. 88 del 2011. La Corte, con la propria giurisprudenza, ha implicitamente riconosciuto che le ipotesi e i procedimenti attinenti la perequazione regionale devono rispettare il principio di tipicità; ciò non impedisce certamente - allo stato della legislazione - che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli, ma impone l'adozione di quei moduli legislativi e procedimentali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost. Invero, ha concluso la Corte, mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica, la perequazione degli squilibri economici in àmbito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile.

iii) Proventi di sanzioni amministrative

In relazione alla disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele, la sentenza n. **271** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011, in quanto, nel disporre la devoluzione dei proventi di dette sanzioni amministrative al bilancio dello Stato, non ha previsto che la devoluzione riguarda esclusivamente i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza statale. Il decreto legislativo in esame è stato adottato in attuazione dell'art. 3 della legge n. 88 del 2009, che delega il Governo ad adottare decreti legislativi relativi alla disciplina sanzionatoria da applicare in caso di violazione delle disposizioni di regolamenti comunitari per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative. Nell'àmbito delle proprie competenze (determinazione dei principî fondamentali nella materia della tutela della salute di competenza statale secondo l'art. 117, terzo comma, Cost.; ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost.) lo Stato ha regolato le sanzioni amministrative in questione ed ha corrispondentemente allocato le funzioni amministrative secondo i criteri indicati nell'art. 118 Cost. Tuttavia, nel prevedere che i proventi di dette sanzioni

amministrative spettino indiscriminatamente al bilancio dello Stato, ha violato l'art. 119, primo comma, Cost., con riferimento al principio di autonomia finanziaria di spesa. La disposizione impugnata, secondo la Corte, va letta alla stregua del dettato del successivo art. 14, comma 3, in base al quale «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono, nell'àmbito delle proprie competenze, alla irrogazione delle relative sanzioni». Da ciò deriva che, provvedendo la Regione alla irrogazione delle sanzioni nell'àmbito delle proprie competenze, i relativi proventi devono afferire al rispettivo bilancio, in applicazione del principio generale affermato dall'art. 29 della legge n. 689 del 1981, in base al quale nelle materie di competenza regionale i proventi spettano alle Regioni. Si tratta niente più che dell'applicazione del comune principio in base al quale l'importo della sanzione afferisce al soggetto competente all'irrogazione; il che nella specie non è stato disposto; in particolare non si è espressamente previsto che solo i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza statale siano versati all'entrata del bilancio dello Stato.

iv) Tesoreria unica

In ordine alla disciplina della c.d. tesoreria unica, la sentenza n. **311** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, del d.l. n. 1 del 2012, promosse, in particolare, con riferimento all'art. 119 della Costituzione. La Corte riconosce che l'autonomia finanziaria ha «un indubbio carattere funzionale» (sentenza n. 742 del 1988) all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti sono chiamati a svolgere, e postula che le Regioni e gli enti locali «abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari» (sentenza n. 171 del 1999). Tuttavia, il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso – come già osservato dalla Corte con riguardo al meccanismo del limite di liquidità previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 – non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti «la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale» (sentenza n. 162 del 1982). L'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come «anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria », in quanto non frappongono «ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione» di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977). Il potere di scelta delle autonomie territoriali in ordine all'istituto presso il quale detenere le giacenze di cassa (banche private, come richiesto dalle ricorrenti, o Banca d'Italia, come discende dalla normativa impugnata) non attiene direttamente all'assunzione degli impegni di spesa o all'allocazione delle risorse, tratti essenziali dell'autonomia finanziaria, bensì riguarda la possibilità di produrre ulteriori entrate mediante la mera giacenza di somme presso istituti di credito. La possibilità per Regioni ed enti locali di negoziare con istituti di credito tassi di interesse superiori a quello assicurato dallo Stato – possibilità talora realizzabile a causa di rapporti "vischiosi" tra enti pubblici e sistema bancario – può ben essere sacrificata dinanzi alla necessità di adottare principî di coordinamento della finanza pubblica per tutti i soggetti del settore pubblico allargato in circostanze straordinarie che riguardano sia l'ente Stato, sia gli altri soggetti dell'ordinamento (così la sentenza n. 171 del 1999, in relazione a precedenti interventi legislativi in materia di tesoreria unica). In una situazione di eccezionale gravità economico-finanziaria, nella quale tutti gli enti del settore pubblico allargato sono chiamati a contenere il fabbisogno finanziario e a contribuire alla riduzione dell'emissione di titoli di Stato, i rimedi predisposti dal legislatore non derogano al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, né limitano le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali (sentenza n. 151 del 2012). La Corte ha anche aggiunto che la non fondatezza delle censure riferite all'art. 119 Cost. determina il rigetto anche degli altri motivi di gravame prospettati dalle ricorrenti, strettamente collegati alla lamentata lesione dell'autonomia finanziaria. In particolare le censure formulate dalla Regione Veneto con riferimento

alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere *b), c), p), dd), ii), ll)*, della legge n. 42 del 2009, dirette a garantire l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. L'obbligo di giacenza presso le casse erariali previsto dall'impugnato art. 35 non influisce sulla disponibilità delle somme degli enti, né tanto meno sulla corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa di Regioni ed enti locali (art. 2, comma, 2, lettera *u)*, della legge n. 42 del 2009). Parimenti non fondate, in relazione al parametro che interessa, sono state ritenute le argomentazioni svolte in riferimento agli artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 118 del 2011, riguardanti la trasparenza dei conti sanitari e l'accensione di conti di tesoreria intestati alla sanità. Tali finalità possono essere realizzate anche mediante il sistema di tesoreria unica. La circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 11 del 2012, il cui art. 5, lettera *a)*, mantiene, infatti, per le Regioni contabilità speciali distinte per la gestione ordinaria e per quella sanitaria. La Corte ha respinto anche le censure sollevate in riferimento all'art. 118 Cost., perché la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. L'art. 35 non determina la soppressione dei servizi di tesoreria di Regioni ed enti locali, perché i loro tesorieri continuano a svolgere il complesso di operazioni collegate alla gestione finanziaria dei rispettivi enti, come il pagamento di spese e la custodia di titoli e valori. L'unica differenza è che, fino al 31 dicembre 2014, i tesorieri degli enti debbono coordinarsi con le sezioni di Tesoreria provinciale per quanto riguarda tutte le operazioni di cassa, mentre nel regime cosiddetto misto ciò si verificava solo con riferimento all'uso di somme derivanti dalle entrate non proprie dell'ente, depositate sui conti non fruttiferi della Tesoreria erariale. Né il sistema della tesoreria unica produce una perdita economica per le autonomie lesiva dell'art. 119 Cost. Lo smobilizzo degli investimenti finanziari non incide sull'assunzione degli impegni di spesa o sull'allocazione delle risorse da parte degli enti. Valgono, quindi, in questo caso le stesse considerazioni sopra formulate con riguardo alla legittimità del sistema di tesoreria unica nel suo complesso.

9.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome

i) La disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata

Di rilievo è la sentenza n. **178**, in tema di modalità applicative, per le autonomie speciali, del decreto legislativo delegato in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottato in base alla legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009. La Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, c. 1, primo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», cioè con «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi» (art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009). Secondo la Corte infatti le censure muovono dall'erronea premessa interpretativa che la norma impugnata imponga agli enti ad autonomia differenziata di recepire, sia pure mediante le procedure di attuazione statutaria, il contenuto dell'intero decreto legislativo delegato; diversamente la previsione di una procedura "pattizia" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale una normativa in materia di sistemi contabili e di bilancio implica necessariamente una determinazione paritetica del contenuto di detta normativa ed esclude, perciò, l'automatica ricezione della disciplina prevista dal decreto legislativo delegato per le regioni a statuto ordinario. Con la stessa sentenza n. **178**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 37, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che «Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5 [cioè dei decreti legislativi che verranno adottati all'esito di una fase di sperimentazione del nuovo assetto contabile negli esercizi finanziari 2012 e 2013], non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure

medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano», in quanto la diretta – ancorché transitoria – applicazione della norma impugnata eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo agli enti dotati di autonomia differenziata, alla regola dell'adozione delle peculiari procedure pattizie previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria.

Con la sentenza n. **193**, la Corte ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Sardegna, dell'art. 20, commi 2, 2-*bis* e 3, del d.l. n. 98 del 2011 (concernenti misure per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica), in quanto le norme in esse contenute non sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano. La Corte ha ricordato che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 dispone: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio di graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'art. 2, comma 2, lettera *m)*». Orbene, secondo la Corte, la norma riportata possiede una portata generale ed esclude – ove non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva – che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti. Tale principio è stato successivamente ribadito dalla normativa richiamata dalle parti ed in particolare dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 216 del 2010, e dall'art. 1, commi 128 e 129, della legge n. 220 del 2010. Si deve aggiungere che – secondo quanto rilevato dalla difesa della Regione Sardegna – l'art. 32, comma 8, della legge n. 183 del 2011 richiama i parametri di "virtuosità" di cui all'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 con esclusivo riferimento alle Regioni a statuto ordinario. Invero, ha rimarcato la Corte, il comma 1 del medesimo art. 32 stabilisce esplicitamente che anche le Regioni speciali e le Province autonome concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni contenute nei commi successivi, da ritenersi principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., con ciò confermando che l'estensione alle Regioni speciali delle disposizioni in materia di finanza deve essere espressamente dichiarata e circoscritta dal legislatore, salva naturalmente ogni valutazione sulla legittimità costituzionale di tale estensione, nei singoli casi in cui essa sia prevista. In caso di silenzio, resta valido il principio generale di cui al citato art. 27 della legge n. 42 del 2009. Con la stessa sentenza n. **193** la Corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-*quater*, del d.l. n. 98 del 2011, trasferita sul testo vigente dell'art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, promossa dalla Regione Sardegna, stante l'inapplicabilità alle Regioni speciali del comma impugnato per le ragioni già riferite ad autonomia differenziata. La Corte ha osservato che la disposizione censurata contiene una specifica clausola di salvaguardia che fa salvo, espressamente, il metodo pattizio (*ex* art. 27 della legge n. 42 del 2009) nella determinazione dei criteri e delle modalità di concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La scelta di metodo così operata consente di escludere che il legislatore statale abbia voluto rendere direttamente applicabili anche alle autonomie speciali le norme ivi contenute. Pertanto, la questione promossa dalla Regione Sardegna deve essere dichiarata non fondata, in quanto la norma impugnata non si applica alle Regioni speciali ed alle Province autonome.

Con la sentenza n. **241** la Corte ha scrutinato le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del d.l. n. 138 del 2011. Le disposizioni impugnate prevedono una diminuzione di entrate erariali, nonché la riserva allo Stato delle maggiori entrate derivanti dalla diminuzione di agevolazioni, dall'introduzione di nuovi giochi e lotterie o dall'aumento dell'accisa sui tabacchi lavorati, da specifiche misure attinenti a prelievi tributari, e dall'attività di contrasto all'evasione

fiscale. Il comune presupposto interpretativo di tutte le censure risiede nella ritenuta applicabilità delle norme impugnate alle ricorrenti Regioni autonome. La Corte muove dall'interpretazione dell'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, il quale, nel disciplinare, in via generale, il rapporto tra il decreto in questione e gli enti ad autonomia differenziata, dispone che: «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42». La Corte precisa che l'«attuazione» del decreto, menzionata nell'articolo, deve essere intesa non nella ristretta accezione di predisposizione di fonti normative secondarie dirette a regolamentare in dettaglio i principî o le norme espressi nel decreto, ma in quella, più ampia e generica, di applicazione delle norme del decreto. Diversamente, si verrebbe a creare una insanabile contraddizione con la successiva statuizione, contenuta nello stesso articolo, la quale pone la regola del rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Infatti, ove le norme del decreto fossero in contrasto con tali statuti e con le loro norme di attuazione, sarebbe palesemente illogico limitare il divieto di violare la normativa statutaria con riguardo alle sole norme secondarie del decreto, che ne costituiscono «attuazione» in senso stretto, e non anche al decreto stesso, di cui tali norme secondarie costituiscono semplice applicazione. La parte residua dell'articolo in esame – rileva la Corte – presenta un duplice contenuto normativo: da un lato, una clausola di salvaguardia degli enti ad autonomia speciale (l'applicazione deve avvenire «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione»); dall'altro, un rinvio espresso all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 («secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42»). Detto art. 27 prevede, in particolare, che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario «nel rispetto degli statuti speciali» e «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi». Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, gli evocati parametri di rango statutario assumono, attraverso di essa, la funzione di generale limite per l'applicazione delle norme del d.l. n. 138 del 2011, nel senso che queste sono inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Sicché, conclude la Corte, detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione dei parametri statutari. Ovviamente, l'indicata clausola non opera nei particolari casi in cui singole norme del d.l. prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale, ancorché esse siano in contrasto con lo statuto d'autonomia e con le relative norme di attuazione. Pertanto, solo in questi casi eccezionali – che ricorrono, per la Regione siciliana, con riguardo agli impugnati commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'art. 2 – si pone un problema di legittimità costituzionale della normativa introdotta dal decreto-legge. In conclusione, l'art. 19-*bis*, nel richiedere la necessità del «rispetto» degli statuti speciali, non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli statuti speciali e quindi, per quanto attiene alle «maggiori entrate» erariali derivanti dal decreto, soltanto se l'integrale riserva quinquennale allo Stato del gettito – prevista in via generale dal comma 36 dell'art. 2 – sia consentita da tali statuti. In questo contesto, l'ulteriore rinvio, contenuto nello stesso art. 19-*bis*, all'art. 27 della legge di delegazione sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 assume solo il significato di prefigurare un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria. L'art. 27, infatti, pone una vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti. Il suddetto richiamo all'art. 27 conferma, quindi, che il d.l. n. 138 del 2011 si applica agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione. Tutto ciò premesso, sulla base dell'interpretazione data dell'art. 19-*bis*, la Corte passa ad accertare, come

richiesto da tale articolo, se le singole norme impugnate "rispettino" gli statuti speciali e, quindi, se siano applicabili alle Regioni autonome ricorrenti. La Corte, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni, sottolinea di non potersi limitare a rilevare l'operatività della clausola di salvaguardia. Per questa ragione, in considerazione delle opposte conseguenze in ordine alla spettanza delle «maggiori entrate», è passata analiticamente a precisare le ragioni della non fondatezza, distinguendo i casi in cui la norma denunciata sia applicabile in quanto conforme alle norme statutarie (con conseguente spettanza dell'entrata allo Stato), da quelli in cui, proprio per effetto della predetta clausola, sia inapplicabile perché non conforme allo statuto (con conseguente spettanza del gettito alla Regione). Sottolinea la Corte sul piano del metodo che in mancanza di una tale specificazione motivazionale, espressamente richiesta da tutte le parti in giudizio, il problema della spettanza delle «maggiori entrate» non verrebbe risolto e costringerebbe gli enti ad autonomia differenziata a riproporre le questioni di legittimità costituzionale sotto forma di conflitti di attribuzione aventi ad oggetto gli atti con i quali lo Stato provvederà successivamente ad acquisire dette «maggiori entrate». L'unica questione che la Corte ritiene fondata è quella sollevata della Regione Siciliana che si esamina nel paragrafo che segue, poiché, negli altri casi la norma denunciata, per effetto della clausola di salvaguardia non trovava applicazione (ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e, per alcune disposizioni censurate, ad eccezione dell'art. 2, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del decreto-legge n. 138 del 2011, Regione Siciliana).

Va anche citata la sentenza n. **22**, con la quale la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, nella parte in cui introduce il comma 5-*quater* nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, secondo cui «il Presidente della regione interessata» è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali ivi previsti. Secondo la Corte detta disposizione contrasta con l'art. 123 Cost., poiché nell'individuare con norma statale l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, lede l'autonomia statutaria regionale.

ii) Regione Siciliana

Con la sentenza n. **64**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi da 1 a 4 dell'art. 2 e del comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 14, lettera *o)*, 36 e 37 dello statuto speciale della Regione siciliana ed alle «relative» norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché agli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione e alla «autonomia finanziaria dei Comuni». Secondo la Corte, pur non potendosi negare la spettanza alla Regione siciliana del gettito degli indicati tributi riscossi nel suo territorio e, quindi, la potenziale sussistenza del denunciato contrasto, deve ritenersi che proprio questo contrasto rende operante la clausola di "salvaguardia" degli statuti speciali contenuta nel parimenti censurato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, secondo cui il decreto «si applica nei confronti delle regioni a statuto speciale» solo «nel rispetto dei rispettivi statuti»; ne consegue l'inapplicabilità alla Regione ricorrente dei censurati commi dell'art. 2, in quanto "non rispettosi" dello statuto d'autonomia. Così interpretata la suddetta clausola di salvaguardia, risulta l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente secondo cui le norme censurate sancirebbero l'«obbligo» di applicare il d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Da tale erroneità consegue l'insussistenza del dedotto *vulnus* degli evocati parametri. Dalla rilevata inapplicabilità alla Regione siciliana delle disposizioni denunciate discende l'infondatezza non solo della prima questione prospettata dalla ricorrente, ma anche di tutte le altre questioni promosse, le quali muovono dalla medesima erronea premessa interpretativa che alla Regione si applichino dette disposizioni anche in caso di contrasto con lo statuto speciale. Tale conclusione, ha aggiunto la Corte, è coerente con i principî contenuti nella legge di delegazione n. 42 del 2009, la quale, essendo assunta a fondamento del d.lgs. n. 23 del 2011, ne definisce anche i limiti di applicazione. Detta legge, nel suo art. 1, comma 2, al fine di garantire la peculiare autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, limita la propria applicazione alle Regioni a statuto ordinario, precisando che agli enti ad autonomia differenziata «si applicano […] esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27», purché «in conformità con gli statuti» (sentenza n. 201 del 2010). Una siffatta generale clausola di "salvaguardia" delle autonomie speciali è ribadita dal richiamato art. 27 della stessa legge di

delegazione, il quale stabilisce che il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome al «conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario», deve avvenire, appunto, nel «rispetto degli statuti speciali» e secondo «criteri e modalità» stabiliti da «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Con la sentenza n. **71**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 88 del 2011, e in particolare dell'art. 8, proposta dalla Regione siciliana, in riferimento all'art. 43 dello statuto di autonomia, perché si basa sull'erroneo presupposto interpretativo che il decreto legislativo impugnato, in mancanza di un rinvio alla procedura pattizia prevista dall'art. 43 dello statuto siciliano, trovi «diretta e immediata applicazione nei confronti della Regione siciliana»; l'erroneità di tale assunto interpretativo risulta evidente dall'esame del quadro normativo di riferimento, dal quale si desume che, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, il legislatore delegante, nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell'art. 119 – a porre una disciplina unilaterale, preferendo, infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l'attuazione degli statuti speciali. Difatti, secondo la Corte, nei confronti degli enti ad autonomia differenziata, si applica solo l'art. 27 della legge di delegazione n. 42 del 2009 e non anche l'art. 16 della stessa legge di delegazione, che prevede interventi perequativo-solidaristici; sicché l'impugnato decreto, al pari di tale art. 16 di cui costituisce attuazione, si riferisce alle sole Regioni ad autonomia ordinaria e non ha efficacia nei confronti della ricorrente Regione a statuto speciale. Ne consegue altresì che, in forza della scelta discrezionale operata dal legislatore statale attraverso l'art. 27, gli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. sono riservati, per quanto attiene alla Regione siciliana, alle procedure paritetiche di attuazione statutaria previste dall'art. 43 dello statuto siciliano. Va aggiunto che il decreto legislativo impugnato non trova applicazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale neppure per gli interventi di perequazione infrastrutturale (ai quali espressamente si riferisce il comma 2 dell'art. 1 del medesimo decreto legislativo); infatti l'art. 27 riguarda tutte le misure di perequazione solidaristica, e, quindi, anche gli interventi di perequazione infrastrutturale. Non osta a tale conclusione il disposto dell'art. 22 della legge di delegazione, riguardante specificamente la perequazione infrastrutturale, il quale, pur essendo applicabile – per espressa statuizione del ricordato comma 2 dell'art. 1 della medesima legge – agli enti ad autonomia differenziata, non prevede alcuna riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali, in quanto l'art. 22 (composto da due commi) è applicabile a detti enti non nella sua interezza ma limitatamente al comma 1, il quale non tocca, però, la disciplina sostanziale delle misure di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., ma si limita a porre alcuni criteri procedurali per la loro applicazione. In particolare, detto comma 1, «in sede di prima applicazione», disciplina la «ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali». Tale ricognizione − poi disciplinata con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 26 novembre 2010 − ha funzione meramente conoscitiva. Essa non integra una disciplina delle modalità di erogazione dei finanziamenti di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., ma costituisce solo il supporto cognitivo necessario alla interlocuzione fra Regioni e Stato che – in forza dell'art. 27 – deve avere luogo nell'àmbito delle procedure di attuazione statutaria. In altri termini, con valutazione che si inscrive nel campo delle scelte politiche compatibili con le previsioni del quinto comma dell'art. 119 Cost. (applicabile, per sua espressa previsione, a tutti gli enti territoriali e, quindi, anche agli enti ad autonomia differenziata), lo Stato ha inteso introdurre unilateralmente una disciplina di acquisizione di dati sulle infrastrutture (anche) degli enti ad autonomia speciale che non incide però in modo sostanziale sulla trattativa politica da svolgersi nell'àmbito delle procedure di attuazione statutaria alle quali fa rinvio l'art. 27. L'erroneità della premessa interpretativa della ricorrente circa la diretta applicabilità del decreto legislativo impugnato alla Regione siciliana e circa l'omessa previsione, nella legge di delegazione, di un rinvio alla procedura attuativa dello

statuto d'autonomia per la disciplina degli interventi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. rende dunque priva di fondamento la censura formulata dalla ricorrente in relazione all'art. 43 dello statuto. Resta in tal modo assorbita ogni valutazione sulla correttezza dell'interpretazione dell'art. 38 dello statuto fornita dalla ricorrente e, in particolare, sia sulla possibilità di ascrivere il contributo di solidarietà previsto da detto articolo tra gli interventi di «perequazione infrastrutturale» sia sulla dedotta necessità di ricorrere alla procedura di attuazione statutaria per disciplinare tale particolare contributo.

Di rilievo è la sentenza n. **135**, con la quale la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 23, c. 21 (sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 16, c. 1, del d.l. n. 201 del 2011), e 40, alinea e lettera *a)* del c. 2, del d.l. n. 98 del 2011, promossa in riferimento al combinato disposto dell'art. 36, c. 1, dello Statuto della Regione siciliana e dell'art. 2, c. 1, del d.p.r. n. 1074 del 1965, secondo il quale «Ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'àmbito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». Secondo la Corte, nella specie, contrariamente a quanto affermato dalla Regione, ricorrono nella specie tutte le condizioni richieste dalla normativa di attuazione statutaria per l'attribuzione allo Stato del gettito dell'addizionale erariale della tassa automobilistica riscossa nel territorio della Regione siciliana e cioè: a) la novità dell'entrata tributaria (che riguarda la novità del provento - nella specie derivante da un'addizionale - e non la novità del tributo); b) la destinazione del gettito, con apposite leggi, alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime (nella specie, il gettito dell'addizionale è utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire «particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate» nella legge stessa).

Con la sentenza n. **143**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, promosse, in riferimento all'art. 36 del regio d.lgs. n. 455 del 1946, all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, e al principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, laddove la Regione siciliana si duole dell'insussistenza della condizione richieste dal predetto art. 2 e, cioè, della «novità» del tributo medesimo. Infatti con riferimento alle controversie tributarie, le disposizioni contenute nell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 hanno sostituito l'imposta di bollo (in precedenza dovuta dalle parti e rientrante tra i tributi il cui gettito era devoluto alla Regione siciliana) con il contributo unificato - che ha natura di «entrata tributaria erariale» ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 - e nel contempo, con il comma 10, hanno destinato allo Stato solamente il «maggior gettito» conseguitone in applicazione dei commi 6, 7, 8 e 9; sicché la norma impugnata concerne solamente l'incremento di gettito scaturente dalla sostituzione dell'imposta di bollo con il contributo unificato.

Con la sentenza n. **241** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui dispone che la riserva allo Stato del gettito delle entrate derivanti da tali commi si applica alla Regione siciliana con riguardo a tributi spettanti alla Regione in base allo statuto e al d.P.R. n. 1074 del 1965. I commi impugnati prevedono: il comma 5-*bis* il recupero al bilancio dello Stato di somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie previsti dalla legge finanziaria del 2003; il comma 5-*ter*, in caso di omesso tempestivo pagamento delle somme richieste ai sensi dell'indicato comma 5-*bis*, l'applicazione di una sanzione e la sottoposizione a controllo della posizione del contribuente relativa agli anni successivi a quelli condonati e per i quali sia ancora in corso il termine per l'accertamento; prevede altresì una proroga annuale dei termini di accertamento dell'IVA ancora pendenti al 31 dicembre 2011. In proposito la Corte ricorda che i commi 5-*bis* e 5-*ter* − attraverso l'indicazione della finalità «di recuperare all'entrata del bilancio dello Stato» sia le somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi delle agevolazioni di cui alla legge n. 289 del 2002, sia gli ammontari delle nuove sanzioni previste per l'omesso versamento delle somme dovute ed iscritte a ruolo – confermano il disposto del primo periodo del comma 36, del d.l. n. 138

del 2011, riservando al bilancio statale le maggiori entrate da essi previste. Ciò posto, la Corte premette che l'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». La Corte ha tenuto a precisare che vi sono anche altre disposizioni dello statuto e delle sue norme di attuazione che riservano allo Stato altre entrate erariali (tutte testualmente definite «tributarie») nominativamente indicate. In particolare, per quel che qui interessa, il secondo comma dell'art. 36 dello statuto stabilisce che «Sono [...] riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto». In attuazione di tale disposizione, il secondo ed il terzo comma dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevedono che «competono allo Stato le entrate derivanti: a) dalle imposte di produzione; b) dal monopolio dei tabacchi; c) dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale» (secondo comma) e che «Le entrate previste nelle lettere precedenti sono indicate nelle annesse tabelle A), B) e C), che fanno parte integrante del presente decreto» (terzo comma). Tra le «Entrate tributarie riservate allo Stato in base all'art. 36 secondo comma dello Statuto della Regione siciliana», la tabella A) indica, al numero 16), «Entrate eventuali diverse concernenti le imposte di fabbricazione e i residui attivi» e, al numero 17), «Indennità di mora per ritardato versamento imposte di produzione»; la tabella B) indica «Proventi del monopolio dei tabacchi»; la tabella C) indica «Proventi del lotto». Ai fini dello scrutinio delle promosse questioni, la Corte ha perciò esaminato ciascuna norma impugnata per valutare se la riserva allo Stato della maggiore entrata da essa prevista fosse conforme alla normativa statutaria ed alle relative norme di attuazione. In particolare, per le questioni riguardanti le entrate erariali previste dai commi 5-*bis* e 5-*ter*, la Corte ha rilevato che tali entrate sono accessorie ad altre entrate, in quanto attengono: a) alle somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie previsti dalla legge finanziaria del 2003 (comma 5-*bis*); b) alle sanzioni per l'omesso tempestivo pagamento delle somme suddette (comma 5-*ter*); c) alle somme incassate per effetto degli ulteriori controlli effettuati a carico dei predetti contribuenti (medesimo comma 5-*ter*). La tipologia di tali maggiori entrate tributarie è perciò diversa a seconda dell'entrata cui accedono, cioè, a seconda dell'oggetto dei singoli condoni, sanatorie o controlli. Ne segue che, nel caso in cui il condono, la sanatoria o il controllo abbiano ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all'Erario in base alla normativa statutaria (ad esempio, le accise), le questioni devono essere dichiarate non fondate, non sussistendo alcun contrasto con i parametri statutari ed essendo quindi le norme impugnate direttamente applicabili alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 19-*bis*. In particolare, occorre sottolineare che costituiscono entrata tributaria – nonostante i dubbi prospettati dalla difesa dello Stato – anche le sanzioni previste dal comma 5-*ter*: si tratta, infatti, di entrata che spetta alla Regione, in quanto accessoria ad entrate tributarie spettanti alla Regione medesima, come stabilito dall'art. 3 delle citate norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, secondo cui «Le entrate spettanti alla Regione comprendono anche quelle accessorie [...] derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative […]». Nel caso in cui, invece, il condono, la sanatoria o il controllo abbiano ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare, preliminarmente, se la riserva del relativo gettito all'Erario rispetti le tre condizioni sopra ricordate che, in base allo statuto, debbono congiuntamente ricorrere per l'eccezionale e integrale riserva statale di tale gettito. La Corte ritiene che indubbiamente ricorre la prima delle suddette tre condizioni, rappresentata dal carattere tributario dell'entrata erariale; ma che non ricorrono, invece, le altre due condizioni. Quanto alla condizione relativa alla novità dell'entrata tributaria, va ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte: a) per la sua sussistenza «deve verificarsi un "incremento di gettito" (sentenza n. 198 del 1999), cioè una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo» (sentenza n. 135 del 2012; le sentenze n. 47 del 1968 e n. 49 del 1972, che hanno ritenuto "nuova" l'entrata derivante da un'addizionale); b) può considerarsi "nuova" «anche la maggiore entrata» complessiva «derivante da disposizioni legislative che introducono nuovi tributi o aumentano le aliquote di tributi preesistenti e contestualmente dispongono la soppressione di tributi esistenti o la riduzione delle loro aliquote» (sentenza n. 143 del 2012; sentenza n. 348 del 2000); c) costituisce nuova entrata

tributaria «una entrata aggiuntiva che non venga anticipatamente a sostituire quelle già in precedenza previste siccome spettanti alla Regione» (sentenza n. 342 del 2010). Alla stregua di tali criteri, deve escludersi che l'entrata di cui al comma 5-*bis* (recupero di somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi del condono) costituisca una «nuova entrata», riguardando essa somme già dovute in base alla precedente normativa fiscale. Detto comma, infatti, non incide sulla legislazione fiscale previgente, non introduce alcun nuovo tributo né determina modificazione di aliquote. Pertanto, non si verifica alcuna "novità del provento". Analoghe osservazioni valgono con riguardo alle «maggiori entrate» derivanti dagli ulteriori controlli sui contribuenti, previste dal citato comma 5-*ter*. Infatti, l'attività di ulteriore accertamento fiscale non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un "nuovo provento". La riserva allo Stato delle entrate di cui ai commi 5-*bis* e 5-*ter* (per la parte relativa agli ulteriori controlli fiscali) non è, pertanto, consentita dallo statuto. Quanto alla terza condizione, relativa alla «specificità della destinazione del gettito della nuova entrata», va ricordato che essa «è soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire "particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate"» nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012), ma nel caso di specie la destinazione del gettito di tali entrate «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale» (comma 36, primo periodo) non può considerarsi specifica. In definitiva, la mancanza delle tre condizioni di riserva allo Stato delle entrate in esame, ove queste accedano ad entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, rende la devoluzione all'Erario del gettito non conforme allo statuto ed alle relative norme di attuazione. D'altra parte, è inapplicabile la clausola di salvaguardia di cui all'art. 19-*bis*, perché il tenore letterale dei commi impugnati eccezionalmente dispone che essi siano immediatamente applicabili alla Regione siciliana. In conclusione, la Corte ritiene che i commi impugnati, nella parte in cui riguardano tutti i tributi riscossi nel territorio siciliano non nominativamente attribuiti all'Erario dallo statuto, violano direttamente i parametri evocati con conseguente loro illegittimità costituzionale.

La sentenza n. **265** esamina una questione analoga a quella già decisa con sent. n. 143 del 2012. La Regione Siciliana ha impugnato l'art. 28, comma 2, della legge n. 183 del 2011, secondo cui il maggior gettito derivante dalle nuove disposizioni sul contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi (art. 28, commi 1 e 3, della medesima legge n. 183 del 2011) è versato all'entrata del bilancio dello Stato e, nei rapporti finanziari con le autonomie speciali, costituisce riserva all'erario per un periodo di cinque anni. La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 36 dello statuto della Regione siciliana, nonché dell'art. 2 delle disposizioni di attuazione, in quanto la disposizione impugnata non individua particolari finalità a cui sarebbe destinato il maggior gettito derivante all'erario, così da poter rendere operante la deroga prevista dalle norme di attuazione, senza far salva (neppure nei processi celebrati in Sicilia) la spettanza alla Regione della quota sostitutiva dell'imposta di bollo. La Corte ripropone le medesime ragioni che l'avevano indotta ad una pronuncia di non fondatezza nella sentenza n. 143 del 2012, relativa ad un primo incremento del gettito del medesimo contributo unificato di iscrizione a ruolo dei processi. Innanzitutto, afferma che l'aumento del gettito del contributo unificato riservato all'erario dalla disposizione impugnata, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, riguarda non la quota sostitutiva dell'imposta di bollo, ma esclusivamente la parte eccedente detta quota. Quanto alle violazioni delle disposizioni statutarie, la Corte, anche nel caso di specie, ritiene che ricorrano le condizioni previste dall'art. 2 del d.P.R. n.1074 del 1965 per derogare al principio di integrale devoluzione alla Regione dei tributi riscossi in Sicilia: a) la non contestata la "novità" dell'entrata tributaria, in conformità alla consolidata giurisprudenza della Corte secondo cui «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente» (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, *ex plurimis*, sentenze n. 348 del 2000 e n. 143 del 2012); b) la sussistenza delle «particolari finalità contingenti o continuative» di cui al

medesimo art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto la disposizione impugnata precisa la destinazione del maggior gettito derivante dall'incremento del contributo unificato, specificando che le nuove entrate saranno volte ad «assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento ai servizi informatici e con esclusione delle spese di personale».

Con la sentenza n. **311**, la Corte respinge le censure prospettate sull'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, del d.l. n. 1 del 2012 – concernente il ritorno al sistema di tesoreria unica - dalla Regione siciliana per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost. Infatti, nello statuto siciliano e nelle disposizioni di attuazione non vi sono norme relative ai meccanismi di tesoreria (sentenza n. 334 del 2009). Gli stessi articoli richiamati dalla ricorrente si limitano a dettare previsioni generiche circa il fabbisogno finanziario; né, dato il tenore delle disposizioni statutarie, è possibile individuare situazioni da comparare al fine di verificare – ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – se vi siano eventuali «forme di autonomia» più ampie, già attribuite alla Regione siciliana, rispetto a quelle garantite dalla normativa impugnata (sentenza n. 314 del 2003). Il sistema di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché assicura agli enti la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. D'altra parte, sia il sistema di tesoreria unica sia quello di tesoreria cosiddetta mista sono progressivamente confluiti verso una piena equiparazione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale e Province autonome. Tale equiparazione – sottolineata anche dalla Corte (sentenza n. 412 del 1993) – è stata sancita dall'art. 77-*quater* del d.l. n. 112 del 2008, che ha esteso alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome il regime previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997. Non a caso, le altre Regioni a statuto speciale e le Province autonome hanno dato attuazione all'art. 35 del d.l. n. 1 del 2012. Né, infine, sono state ritenute nella specie applicabili le argomentazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 61 del 1987, richiamata dalla ricorrente, con cui fu escluso per la Regione siciliana che le entrate derivanti da tributi propri, direttamente deliberati dall'Assemblea ai sensi dell'art. 36 dello statuto, potessero essere assoggettate al meccanismo del "tetto" di liquidità previsto per le Regioni dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981. Il regime introdotto temporaneamente dall'art. 35 del d.l. n. 1 del 2012 è diverso da quello basato sul limite alle giacenze di cassa. Entrambi i sistemi assolvono una funzione di gestione della liquidità. Ma il nuovo regime è costruito – al pari del sistema di tesoreria cosiddetta mista – sulla distinzione tra entrate proprie ed entrate non proprie. Alle somme derivanti dalle prime è garantito *ex lege* un tasso di interesse, e dunque una redditività; per le somme derivanti dallo Stato, invece, si conserva il regime precedente (ossia i conti sono infruttiferi). Di conseguenza, il nuovo regime – che, come sopra illustrato, non lede l'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 Cost. – non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia della Regione siciliana di decidere circa «l'impiego, il regime e la "tenuta" dei (…) proventi» (sentenza n. 61 del 1987) derivanti da tributi propri.

iii) Regione autonoma Trentino-Alto Adige

La sentenza n. **72** dichiara l'inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Trentino-Alto Adige avverso la decisione della Corte dei conti che – in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010 – ha dichiarato regolare il rendiconto ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità. La Regione, nel contestare il potere della Corte dei conti di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali, lamenta l'omesso esercizio della giurisdizione per la parzialità della parificazione del rendiconto, nonché la violazione del principio di leale collaborazione e del diritto alla tutela giurisdizionale per la mancanza di contraddittorio. Chiede, dunque, l'annullamento della decisione impugnata, nella parte in cui esclude i capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità. *In primis*, la Corte osserva che il conflitto difetta «degli essenziali requisiti dell'originarietà e dell'attualità» in quanto si riferisce ad un atto che conferma e attua il contenuto di precedenti atti,

non impugnati, con i quali era stata già rivendicata la competenza contestata. Quanto alla censura di omesso esercizio della giurisdizione – per l'avvenuta parificazione parziale del rendiconto - la Corte ne rileva l'insussistenza e l'inidoneità a ledere le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Infatti, la funzione della parificazione consiste, secondo quanto disposto dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte stessa; nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno e alle scritture. A queste operazioni fa séguito l'approvazione del rendiconto annuale da parte dell'organo legislativo, che non può «significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti» e costituisce esercizio di «autonoma funzione politica». Con riguardo al rendiconto, quindi, le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti; né può dirsi che l'esercizio dell'attività di un organo di rilevanza costituzionale dotato di indipendenza possa essere suscettibile di invadere la sfera di attività della Regione, se – come nel caso – si accompagna a «osservazioni intorno al modo con cui l'amministrazione interessata si è conformata alle leggi e suggerisce le variazioni o le riforme che ritenga opportuno» (art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 305 del 1988). Ne discende l'inidoneità «a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e l'inesistenza dell'interesse a ricorrere». Infine, in ordine alla affermata violazione del principio di leale collaborazione ed all'omesso contraddittorio nel giudizio di parificazione, la Corte rileva che la ricorrente mira ad utilizzare il conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale e a trasformare il giudizio presso la Corte costituzionale «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale».

iv) Province autonome di Trento e di Bolzano

La sentenza n. **2** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 15 del 2010, che introducono esenzioni dell'addizionale regionale all'IRPEF. La Corte non condivide la tesi del ricorrente Presidente del Consiglio, secondo cui le Province, in base allo statuto di autonomia, potrebbero adottare solo la specifica modifica del tributo erariale espressamente loro consentita dalla legge statale, ed afferma che, invece, le esenzioni dell'addizionale regionale all'IRPEF previste dalle disposizioni provinciali impugnate sono legittime in quanto trovano il loro fondamento nel comma 1-*bis* dell'art. 73 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. La Corte con questa decisione conferma l'interpretazione della disposizione statutaria già chiarita con le sentenze n. 323 del 2011 e n. 357 del 2010, secondo cui le Province autonome, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente loro devoluto, e ove la legge statale consenta loro una qualche manovra sulle aliquote, sulle esenzioni, sulle detrazioni o sulle deduzioni, possono liberamente compiere una qualsiasi di tali manovre, purché essa non abbia l'effetto economico di superare il limite delle «aliquote superiori» fissate dalla legge statale. Nella specie, la Corte riconosce che le norme censurate rispettano le condizioni ed i limiti richiesti in quanto: a) hanno ad oggetto un tributo erariale il cui gettito è interamente devoluto alle Regioni (ai sensi dell'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 446 del 1997) e, quindi, alle Province autonome; b) traggono fondamento da una norma statale (il comma 3 dell'art. 50 del medesimo d.lgs. n. 446 del 1997), che consente a dette Province di maggiorare l'aliquota base; c) comportano necessariamente una diminuzione del gettito del tributo e, pertanto, rispettano i «limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

Con la sentenza n. **142**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 23, comma 21, del d.l. n. 98 del 2011, sia nel testo originario sia in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui dispone che sia integralmente versato al bilancio dello Stato il gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale percetto nei territori delle Province autonome di Trento e di Bolzano e non attribuisce a ciascuna di tali Province autonome i nove decimi di detto gettito. Secondo la Corte, il gettito dell'addizionale erariale in esame, percetto nel territorio della Provincia autonoma, non può essere attribuito integralmente allo Stato, perché

non è delimitato temporalmente, e spetta alla ricorrente Provincia di Trento nella misura dei nove decimi, ai sensi dell'art. 75, comma 1, alinea e lettera *g*), dello statuto. La pronuncia è stata estesa alla Provincia di Bolzano.

Capitolo IV

La Repubblica, l'ordinamento europeo e il diritto internazionale

1. Premessa

La giurisprudenza del 2012 ha confermato la continua crescita dell'incidenza del diritto europeo (comunitario), della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e, più in generale, del diritto internazionale nei giudizi di costituzionalità sulle leggi (sentenze nn. 15, 16, 18, 20, 21, 22, 30, 31, 32, 50, 62, 63, 70, 72, 75, 78, 80, 85, 86, 99, 105, 109, 111, 114, 139, 141, 148, 151, 153, 158, 159, 160, 163, 164, 165, 166, 172, 173, 176, 178, 184, 191, 193, 199, 200, 202, 203, 207, 215, 217, 219, 223, 224, 230, 236, 241, 244, 246, 256, 259, 262, 263, 264, 270, 271, 274, 275, 277, 278, 291, 301 e ordinanze nn. 4, 9, 10, 11, 38, 41, 43, 48, 56, 59, 82, 89, 93, 94, 112, 123, 124, 128, 137, 146, 150, 155, 168, 170, 182, 196, 197, 210, 216, 222, 228, 235, 247, 249, 254, 267,270, 304 e 307).

Riferimenti alla CEDU (più precisamente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) sono presenti anche in un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato in riferimento all'art. 68, primo comma, Cost. La Corte ha accolto il ricorso del Tribunale e, per l'effetto, ha annullato la delibera di insindacabilità della Camera (sentenza n. **39**).

Una siffatta tendenza incide in modo significativo sull'attività della Corte e influenza la definizione del suo ruolo nel complesso sistema di rapporti con i giudici comuni e con le Corti sovranazionali, specialmente con la Corte di giustizia dell'Unione europea e con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Sezione I

Diritto interno e diritto europeo (comunitario)

Il giudizio in via principale

Premessa

La sempre maggior pervasività delle fonti europee (comunitarie) nell'ordinamento interno si riflette, significativamente, nel giudizio di costituzionalità sulle leggi in via principale, rispetto al quale manca un giudice abilitato a disapplicare la norma interna contrastante col diritto europeo immediatamente applicabile o a proporre rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai fini e ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Si segnala in questa sede, per la limpida ricostruzione dell'ormai consolidata definizione dei rapporti col diritto europeo comunitario, la sentenza n. **86**. Ai fini della valutazione dell'ammissibilità delle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sulla legge della Regione Marche n. 7 del 2011 (sulle quali si v. *infra,* par. 2.1) in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la Corte ha ribadito che "l'art. 11 Cost., prevedendo che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; n. 349 e 284

del 2007; n. 170 del 1984). Il testo dell'art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione) – nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (….)» – ha ribadito che tali vincoli si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome). Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base al citato art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principî fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984). Nella fattispecie, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell'Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, va rilevato che l'inserimento dell'ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme dell'Unione, se munite di efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 102 del 2008, citata)." (n. 3 del considerato in diritto).

1. Aspetti processuali

Il diritto europeo non di rado è entrato nel giudizio costituzionale attraverso la normativa interna di recepimento, influenzando l'interpretazione delle norme adottate in attuazione di obblighi comunitari (tra le molte, si v. sentenze nn. **80**, **86, 158, 199, 244, 271, 275;** ordinanza n. **197**); in taluni casi ha integrato invece il contesto normativo di riferimento (si v. ad es. sentenze nn. **32, 99, 256, 259**); sovente è stato assunto come parametro interposto di giudizio o ha comunque contribuito a definire la portata della disposizione costituzionale invocata nel giudizio come parametro diretto (si v., gli esempi riportati nel paragrafo che segue).

1.1. I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità

Molteplici sono i parametri costituzionali interni che hanno operato come "veicoli" del diritto europeo.

Insieme all'*art. 11 Cost.*, storica "finestra" sull'ordinamento europeo (richiamato da ultimo nella sentenza n. **86**), viene in rilievo anzitutto l'*art. 117, primo comma, Cost.* come novellato nel 2001, che vincola espressamente per la prima volta anche il legislatore statale al rispetto degli obblighi comunitari (sentenze nn. **16**, **18**, **20, 30, 50, 62, 85, 86, 105, 114, 158, 159, 160, 191, 199, 217, 219, 244, 278**; ordinanze nn. **128**, **137, 197, 210, 228, 247**).

Il diritto europeo è invocato altresì ai fini della definizione di "materie" di competenza esclusiva statale elencate nell'*art. 117, secondo comma, Cost.*, come la "*tutela della concorrenza*" (lettera *e*: sentenze nn. **18, 30 32, 50, 62, 114, 200, 219, 203, 274**; ordinanze n. **128, 137, 197, 228**); l'"*ordinamento civile*" (lettera *l*: ordinanze nn. **123, 128, 137, 219, 228**); i "*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*" (lettera *m*: sentenze nn. **164, 203;** ordinanza n. **228**) e la "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*" (lettera *s*: sentenze nn. **16, 20, 62, 99, 105, 114, 158,**

159, 160, 278; ordinanze nn. **137, 210, 228, 247**); nonché per la definizione dei principî nelle materie di competenza concorrente di cui all'*art. 117, terzo comma, Cost.*, come nel caso delle materie "*ordinamento delle comunicazioni*" (sentenza n. **163**), "*tutela della salute*" (sentenza n. **244**), "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" (sentenze nn. **99**, **275**).

Talora il diritto europeo è stato richiamato anche in riferimento all'*art. 120, primo comma, Cost.* che garantisce la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (sentenze nn. **86, 158, 191**).

Va segnalato in questa sede che nella sentenza n. **219** la Corte ha ricordato che ai fini dell'esame del merito delle questioni "assume carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, l'esame della violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative, rispetto alle censure che denunciano la violazione degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario (sentenze n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008)" (n. 2.3 del considerato in diritto; nello stesso senso, espressamente, si v. la sentenza n. **50**, n. 2 del considerato in diritto; talora la scelta è soltanto desumibile dal percorso argomentativo della Corte: es. si v. le sentenze nn. **30, 159, 160**).

1.2. Vincoli derivanti dal diritto europeo e principî di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.)

La Corte è stata chiamata più volte a verificare la legittimità costituzionale, sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative (art. 117 Cost.) e dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) delle Regioni, di norme statali che impongono limiti e vincoli alla spesa regionale, o, in ragione dei relativi costi, alla possibilità di assumere personale o di attribuire emolumenti al personale medesimo. Ciò che fonda tali interventi è per lo più il potere statale di stabilire principî di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) per ragioni connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, tra cui il cd. *patto di stabilità* interno. Si tratta soprattutto di numerose pronunce originate dai ricorsi delle Regioni e delle Province autonome per l'impugnazione di varie disposizioni del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122: impugnazioni dichiarate per lo più non fondate (sentenze nn. **139, 148, 151, 173, 215**; si v. anche sentenza n. **262** e ordinanza n. **267** per ipotesi di ricorsi statali contro leggi regionali che si assumevano lesive delle predette disposizioni statali). Tuttavia la Corte ha chiarito che la necessità di far fronte a gravi difficoltà economiche del Paese non autorizza a invocare i principî costituzionali (oltre che di solidarietà ed eguaglianza economica e sociale e di unitarietà della Repubblica), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) e dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.) per giustificare un potere statale di "derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione", escludendo che "uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost." (sentenza n. **148**, n. 3 del considerato in diritto: nello stesso senso sentenza n. **151**, n. 4 del considerato in diritto; il medesimo argomento respinto dalla Corte era evocato dalla parte resistente nelle sentenze nn. **173, 215**). Inoltre norme che dispongono misure restrittive riguardo alle spese delle Regioni (in quel caso, Regioni a statuto speciale), legittime se intese nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, divengono illegittime se estese a tempo indeterminato (sentenza n. **193**).

I poteri statali di coordinamento finanziario peraltro non possono esercitarsi in violazione delle garanzie riconosciute alle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti adottati con legge costituzionale (ancorché modificabili in talune parti, di contenuto finanziario, con legge ordinaria, ma sulla base di intese con la Regione) o da specifici accordi con le Regioni medesime (cfr. sentenze nn. **151, 173, 215** con riguardo agli speciali accordi concernenti la Regione Valle d'Aosta). In particolare, norme che riservano allo Stato nuove entrate tributarie, anche relative a tributi il cui gettito sia statutariamente devoluto in tutto o in parte alle Regioni ad autonomia speciale, non si

applicano a queste (in forza delle clausole di salvaguardia degli statuti disposte nella stessa legge statale), ovvero sono dichiarate incostituzionali, non potendosi legittimare tale riserva in nome di generiche "esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale", poiché manca la specifica destinazione di spesa che avrebbe potuto giustificare, a norma degli statuti, la riserva allo Stato (sentenza n. **241**, nn. 6.1, 7.3.2.2, 7.3.3.3 e 7.4 del considerato in diritto).

Parimenti, i vincoli derivanti dal patto di stabilità, e che pongono obblighi indefettibili a tutti gli enti del settore pubblico allargato, non giustificano una disciplina (art. 5-*bis* d. l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) la quale, ammettendo che spese effettuate in cinque Regioni inserite nell'"obiettivo convergenza" a titolo di cofinanziamento nazionale dei fondi comunitari a finalità strutturale o di finanziamenti aggiuntivi per la coesione e lo sviluppo possano eccedere i limiti imposti dal medesimo patto di stabilità, prevedeva che, per rispettare i tetti complessivi, si attribuissero i maggiori oneri, oltre che allo Stato, alle altre Regioni. Infatti "la perequazione degli squilibri economici in àmbito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione" (sentenza n. **176**, n. 4 del considerato in diritto).

La Corte ha invece dichiarato inammissibili per genericità le censure mosse alle norme che prevedono il cofinanziamento del credito d'imposta per le nuove assunzioni da parte delle Regioni del Mezzogiorno con fondi strutturali comunitari non impegnati e non spesi, ed utilizzati con il consenso della Commissione europea (art. 2, commi 8 e 9, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106: sentenza n. **184**).

1.3. Le disposizioni dei Trattati europei, della Carta dei diritti fondamentali UE, il diritto derivato e la giurisprudenza della Corte di giustizia invocate come norme interposte

L'impatto più significativo del diritto europeo nel giudizio di costituzionalità in via principale si ha per il tramite delle disposizioni dei Trattati e del diritto derivato.

In particolare sono stati invocati i principî della *libera circolazione dei servizi* e della *tutela della concorrenza* (con riguardo ad una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali: sentenza n. **18**; con riguardo a concessione di crediti di imposta distorsiva del mercato: sentenza n. **30**; con riguardo ad affidamento della gestione del servizio idrico mediante gara ad evidenza pubblica, e limitazioni al cd. *in house providing*: sentenza n. **62**; con riguardo all'obbligo di applicare determinate tariffe nell'esercizio della professione anche in riferimento alle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, del settembre 2005, n. 2005/36/CE e del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE: sentenza n. **219);** con riguardo alle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche: sentenza n. **291**. Sono stati invocati altresì il principio della *libera circolazione delle merci* (che vieta agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni, nonché qualunque *misura di effetto equivalente* come precisato dalla Corte di giustizia con riguardo ai marchi di qualità: sentenze nn. **86, 158, 191**), la *libertà di stabilimento* e la *tutela della concorrenza* (con richiamo al d.lgs. n. 152 del 2006 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE in relazione alla proroga di concessioni regionali riguardanti servizi pubblici locali: sentenza n. **32**).

Le disposizioni europee in materia di divieto di aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE) sono state invocate in riferimento all'agevolazione IRAP limitata a talune categorie di soggetti (sentenza n. **50**); con riguardo ad anticipazioni dei pagamenti al di fuori delle condizioni tassativamente indicate dal Regolamento (CE) 19 gennaio 2009, n. 73/2009 (*Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'àmbito della politica agricola e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*) (sentenza n. **158**); con riguardo alla concessione di contributi regionali oltre la soglia *de minimis* stabilita dal Regolamento CE n. 1998/2006 (sentenza n. **217**).

Quanto alle disposizioni europee sulla tutela dell'ambiente, sono state invocate talune direttive che manifestano un *favor* per fonti energetiche rinnovabili (sentenze nn. **85, 99**): direttiva 27 settembre 2001 n. 2001/77/CE (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*) la direttiva 23 aprile 2009 n. 2009/28/CE (*Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*); con riguardo alla caccia e al calendario venatorio delle Regioni (sentenze nn. **20, 105, 278**) sono state invocate la Direttiva CE 30 novembre 2009, n. 147 (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici*), la direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (*Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici*) e la direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (*Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche*); la direttiva 2000/59/CE, recepita con d.lgs. n. 182 del 2003, relativa *agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico* è stata richiamata nella sentenza n. **159**.

Sul principio di semplificazione dell'azione amministrativa è stata invocata la direttiva 2006/123/CE relativa ai *servizi nel mercato interno*, attuata con d.lgs. 26 marzo 2012, n. 59 (sentenze nn. **164, 203**).

La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (art. 36) è stata richiamata, insieme ad altre disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'UE, in un solo caso (sentenza n. **199**) e la questione è stata dichiarata inammissibile sotto il profilo dell'art. 117, primo comma, Cost. per "assoluta genericità ed indeterminatezza delle censure proposte" sull'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, che detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Anche la *giurisprudenza della Corte di Lussemburgo* risulta non di rado richiamata al fine di precisare la portata normativa del diritto europeo e di quello interno, sia genericamente sia con puntuali riferimenti, negli atti delle parti (sentenze nn. **30, 50, 86, 114, 158, 160, 200**; ordinanze nn. **137**, **210**) e dalla stessa Corte costituzionale (sentenze nn. **86, 191**: in entrambe in relazione alla definizione giurisprudenziale di "misure di effetto equivalente"; **217, 291**).

1.4. La necessaria specificazione del diritto europeo invocato e le sue eccezioni

La mera invocazione dell'art. 117, primo comma, Cost. non supportata "dalla precisa indicazione delle norme" dell'Unione europea che sarebbero violate conduce la Corte a dichiarare la inammissibilità della questione di costituzionalità proposta dal Presidente del Consiglio sulla legge della Regione Abruzzo recante il calendario venatorio (sentenza n. **20**) e su analoga legge della Regione Liguria (sentenza n. **105**).

La precisa indicazione dei parametri europei invocati non è però ritenuta necessaria dalla Corte in materia di concorrenza. Nella sentenza n. **114** il Giudice delle leggi ha disatteso l'eccezione di inammissibilità della questione per mancata precisazione dei principî comunitari, con riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *e*), Cost., chiarendo che "la palese incidenza della disciplina censurata sulla materia della concorrenza e la evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principî generali, stabiliti dalla legislazione statale e comunitaria, della temporaneità delle concessioni e dell'apertura alla concorrenza, rende, infatti, superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento, trattandosi peraltro di norma che si muove pressoché integralmente nella materia della tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato." (n. 4.2 del considerato in diritto).

La genericità delle censure ha determinato altresì l'inammissibilità della questione sollevata da una Regione, per mancata dimostrazione della ridondanza dei profili di violazione relativi all'art. 117, primo comma, Cost., in una violazione delle proprie attribuzioni costituzionali (sentenza n. **244**).

2. Aspetti sostanziali

2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Nonostante la frequenza dei richiami al diritto europeo, in realtà non sono state molte le pronunce nelle quali la Corte è pervenuta ad una dichiarazione di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Si segnala la sentenza n. **85** in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge Regione Veneto n. 7 del 2011, che, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrastava con le norme internazionali (Protocollo di Kyoto adottato l'11 dicembre 1997 e ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e con le norme comunitarie (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE). Secondo la Corte, infatti, le normative internazionale e comunitaria richiamate manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili (n. 3 del considerato in diritto; in senso analogo si v. la sentenza n. **99**, spec. n. 3.1 del considerato in diritto, di accoglimento ma in riferimento a diverso parametro).

Deve ricordarsi in questa sede la sentenza n. **86** (già richiamata *supra*, sub A) con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (*Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011*), che ha sostituito l'art. 34 della legge della stessa Regione n. 20 del 2003, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Dagli artt. 34-36 TFUE si evince, secondo il Giudice costituzionale, "il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di «misura di effetto equivalente», nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, Dassonville contro Belgio). Nel quadro di tale principio, la Corte suddetta ha affermato che la concessione, da parte di uno Stato membro, di un marchio di qualità a prodotti finiti fabbricati in quello Stato, comportava per esso il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, Commissione contro Repubblica Federale di Germania). Ad avviso della Corte, la disciplina controversa aveva, quanto meno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci fra Stati membri. (…) A conclusioni analoghe la stessa Corte è pervenuta con sentenza 6 marzo 2003 in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese, relativa alla protezione giuridica nazionale concessa ad alcuni marchi regionali. Orbene, la norma in questa sede censurata introduce un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in àmbito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri è, dunque, innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza dianzi richiamata" (n. 4 del considerato in diritto; nello stesso senso la sentenza n. **191** con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 recante *Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio*).

Per violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *e*) della Costituzione (assunti come unitario profilo di censura) la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 10,

della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4 del 2011, nella parte in cui prevedeva il rinnovo automatico trentennale di tutte le concessioni alla loro scadenza, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, è "inibito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo delle concessioni in violazione dei principî di temporaneità e di apertura alla concorrenza, impedendo «l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori»…" (sentenza n. **114,** n. 4.4 del considerato in diritto, con dichiarazione di violazione anche in riferimento alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente *ex* art. 117, secondo comma, lett. *s*).

Con la sentenza n. **217** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 2, comma 106, della legge della Regione Friuli- Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, il quale prevedeva la concessione di un contributo ad un consorzio, ben oltre la soglia *de minimis* fissata dal Regolamento CE n. 1998/2006, ad una impresa individualizzata, dunque con l'obbligo, non rispettato, della comunicazione *ex* art. 108 TFUE (n. 3.3 del considerato in diritto).

Con la sentenza n. **291** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dal d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della cd. "direttiva servizi") - e poi anche (come censura autonoma) in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *e* – dell'art. 6 della legge Regione Toscana n. 63 del 2011 (*Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche…).* Tale disposizione escludeva, in forza di un generico ed indeterminato richiamo a "motivi imperativi di interesse generale", l'applicabilità, sul territorio regionale, della disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio previste dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010. Secondo la Corte, il generico richiamo a "motivi imperativi" privava la fattispecie astratta "di qualsiasi elemento idoneo alla sua specificazione, sostanzialmente lasciando al potere discrezionale della Regione la determinazione delle fattispecie concrete nelle quali gli stessi sarebbero rinvenibili." (n. 2.2 del considerato in diritto). L'invocazione di siffatti motivi come una sorta di "salvacondotto astratto" impediva, infatti, il necessario e rigoroso vaglio di effettività e proporzionalità dei relativi contenuti. La disposizione censurata non prevedeva neppure forme di bilanciamento tra liberalizzazioni e motivi imperativi di interesse generale come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (si cfr. n. 2.2.1 del considerato in diritto).

2.2. Le pronunce di non fondatezza in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e di accoglimento in base ad uno degli altri parametri che veicolano il diritto europeo

Si segnala in questa sede la sentenza n. **16**, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge Regione autonoma Sardegna del 21 gennaio 2011, n. 5 (*Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna),* sollevata in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*) della Costituzione. La disposizione censurata consente che deroghe al regime di divieto del prelievo venatorio siano concesse sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) anziché l'ISPRA, organismo statale, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, disposizione espressiva dei principî comunitari e statali (n. 4.1 del considerato in diritto).

Anche in ragione della precedenza che la Corte accorda, sotto il profilo logico-giuridico, all'esame delle censure concernenti il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (si v. *supra*, par. 1.1) non di rado i profili di incostituzionalità relativi al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo (comunitario) sono risultati "assorbiti" dalla dichiarazione di illegittimità della norma impugnata in riferimento ad altri parametri. Così, ad esempio, la Corte, sulla base dell'art. 117, secondo comma, lett. *e*), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-*bis*,

comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006, il quale stabiliva che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata «prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Secondo la Corte "Tale norma, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *e.* (…) L'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno),* recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, stabilisce infatti che una deroga al principio della libera circolazione dei servizi può ritenersi necessaria – e dunque ammissibile – solo quando sia giustificata «da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente». Nessuna di tali ragioni può essere addotta a fondamento della normativa impugnata" (sentenza n. **18**, nn. 3.1 e 3.2 del considerato in diritto; sull'assorbimento del profilo *ex* art. 117, primo comma, Cost. si v. anche le sentenze n. **30, 50, 62, 159, 160, 219, 278**).

Il giudizio in via incidentale

Premessa

Meno numerosi, rispetto ai giudizi in via principale, sono stati i richiami del diritto europeo (comunitario) nei giudizi promossi dai giudici comuni (sentenze nn. 75, 78, 111, 166, 224, 230, 236, 264; ordinanze nn. 10, 48, 59, 124, 150, 168, 190, 196).

Deve ricordarsi anzitutto la sentenza n.**75** nella quale la Corte ha ribadito con chiarezza il ruolo del giudice remittente nell'interpretazione delle norme interne con particolare riguardo al rapporto tra questione di legittimità costituzionale e rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia. Respingendo l'eccezione di inammissibilità della questione (sulla quale si v. *infra,* par. 2.1.) formulata dalla difesa erariale, secondo la quale né il giudice remittente, né la Corte costituzionale potrebbero interpretare in via definitiva una direttiva comunitaria, il Giudice delle leggi ricorda che sia la giurisprudenza costituzionale che la giurisprudenza europea hanno definito con chiarezza "i ruoli che, rispetto al rinvio pregiudiziale d'interpretazione, prefigurato dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sono attribuiti ai giudici nazionali comuni, alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia. I giudici nazionali le cui decisioni sono impugnabili hanno il compito di interpretare il diritto comunitario e se hanno un dubbio sulla corretta interpretazione hanno la facoltà e non l'obbligo di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per ottenerla e farne applicazione, se necessario a preferenza delle contrastanti norme nazionali. Il giudice di ultima istanza, viceversa, ha l'obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata e in termini o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi (Corte di giustizia, CILFIT S.r.l. ed altri contro il Ministero della sanità, causa C-283/81, sentenza 6 ottobre 1982). Quanto alla Corte costituzionale, essa, con l'ordinanza n. 103 del 2008, ha chiarito il suo ruolo alla stregua dell'art. 267 del TFUE in un giudizio principale, conservando la propria competenza ad interpretare il diritto comunitario quando non sia necessario il rinvio alla Corte di giustizia. La questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sarebbe invece inammissibile, secondo la giurisprudenza di questa Corte, ove il giudice rimettente chiedesse la verifica di costituzionalità di una norma, pur esplicitando un dubbio quanto alla corretta interpretazione di norme comunitarie ed un contrasto con queste ultime; il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti, eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l'irrilevanza della questione stessa (sentenze n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984)." (n. 3.1 del

considerato in diritto).

1. Aspetti processuali

Nei giudizi in esame il diritto europeo è entrato talora attraverso la normativa interna di recepimento, influenzando l'interpretazione delle norme adottate talvolta proprio in attuazione di obblighi comunitari (si v. sentenze nn. **75, 166, 224**); in taluni casi ha integrato invece il contesto normativo di riferimento (ordinanza n. **124**); in altri casi è stato assunto come parametro interposto di giudizio o ha comunque contribuito a definire la portata della disposizione costituzionale invocata nel giudizio come parametro diretto (si v., gli esempi riportati nel paragrafo che segue). La *giurisprudenza della Corte di Lussemburgo* risulta non di rado richiamata al fine di precisare la portata normativa del diritto europeo e di quello interno, sia genericamente sia con puntuali riferimenti, dal giudice remittente (ordinanza n. **196**), nelle memorie difensive di parte (sentenze nn. **272, 280**) e dalla stessa Corte costituzionale (sentenze nn. **75, 166**, **272**; ordinanza n. **124**, esaminata *infra,* al par.1.3).

La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE (diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) per carenza di ogni motivazione sulla non diretta applicabilità della norma europea (sentenza n. **111**).

1.1. I parametri interni che hanno veicolato il diritto europeo nel giudizio di costituzionalità

I parametri costituzionali interni che hanno operato come "veicoli" del diritto europeo sono stati: l'*art. 2 Cost.* (sentenza n. **31**), l'*art. 11 Cost.* (ordinanza n. **196**), l'*art. 76 Cost.* quanto al vaglio di conformità del decreto legislativo ai principî e criteri direttivi contenuti nella legge delega (sentenze nn. **75, 111, 272**), l'*art. 117, primo comma, Cost.* (sentenze nn. **111**, **141, 236**; ordinanze nn. **168, 196**), l'*art. 117, terzo comma*, Cost., ai fini della definizione dei principî fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" (sentenza n. **224**).

1.2. La Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità come diritto europeo

Nella sentenza n. **236** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), limitatamente alla parola «regionali». La norma censurata delimitava la scelta dei soggetti erogatori di prestazioni di riabilitazione domiciliare nell'àmbito dei confini del territorio regionale, incidendo irragionevolmente sulla libertà di scelta del luogo di cura in violazione degli artt. 3 e 32 Cost.

Secondo la Corte, inoltre, la disposizione impugnata, concernendo solo le prestazioni di riabilitazione da erogarsi a domicilio, colpiva prevalentemente i disabili gravi, con ciò concretando altresì una violazione del principio di eguaglianza che, in riferimento alle persone disabili, trova ulteriore riconoscimento nella Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia il 30 marzo 2007 e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18. Aggiunge la Corte al riguardo, sotto il profilo che qui interessa, che avendo aderito anche l'Unione europea (con Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE del 26 novembre 2009) alla Convenzione, quest'ultima "vincola l'ordinamento

italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost." (n. 4.3 del considerato in diritto).

1.3. La restituzione atti al giudice a quo a seguito del mutamento del quadro normativo europeo

La Corte costituzionale ha ordinato la restituzione degli atti al Tribunale di Agrigento che aveva sollevato questione di costituzionalità , in riferimento agli artt. 3 e 13 Cost., dell'art. 13, comma 13-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione), ove è prescritto l'arresto obbligatorio per il delitto di indebito reingresso nel territorio dello Stato dello straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione (ordinanza n. **124**). Per quanto qui interessa il Giudice delle leggi dà conto in particolare del fatto che "la disciplina dell'espulsione degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare è stata profondamente incisa, in primo luogo, dalla direttiva n. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), il termine per la cui trasposizione è scaduto il 24 dicembre 2010, con assunzione conseguente, nella ricorrenza delle ulteriori condizioni, di diretta efficacia nell'ordinamento nazionale; (…) che, successivamente alle ordinanze di rimessione, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, ha stabilito che la direttiva in questione (avuto riguardo agli artt. 15 e 16) osta ad una normativa nazionale che preveda l'irrogazione di pene detentive nei confronti di stranieri in condizione di soggiorno irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio dello Stato, si trattengano nel territorio stesso senza un giustificato motivo; che in seguito la stessa Corte di giustizia (Grande sezione), con la sentenza 6 dicembre 2011, C-329/11, ha stabilito che la direttiva n. 2008/115/CE osta alla previsione di sanzioni detentive nei confronti dello straniero espulso, non disposto ad allontanarsi volontariamente dal territorio dello Stato procedente, prima che siano state interamente sperimentate le procedure coercitive previste dall'art. 8 della direttiva medesima; che, sempre nelle more dei giudizi incidentali, è intervenuto il decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2011, n. 129".

2. Aspetti sostanziali

2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità fondate su parametri diversi dall'art. 117, primo comma, Cost.

Con la sentenza n. **75** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'*art. 76 Cost.*, dell'art. 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»), nella parte in cui, limitatamente alla responsabilità per danni alla persona, pone come limite (non prefigurato dalla legge delega) all'obbligo di ristoro dei danni quello indicato dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio - CCV). Ripercorrendo l'evoluzione normativa successiva al d.lgs. n. 111 del 1995, la Corte ha ricordato che da ultimo "la disciplina di tali contratti è stata stabilita con il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio) che, intervenendo in modo organico

sulla tematica dei pacchetti turistici e del rapporto contrattuale con il consumatore turista, ha provveduto peraltro all'abrogazione della legge n. 1084 del 1977".

2.2. Il diritto europeo come integrativo dei principî e criteri direttivi della delega

Con la sentenza n. **272** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 28 del 2010 (Attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali) per violazione degli artt. 76 e 77 in ragione del carattere obbligatorio attribuito al preliminare esperimento della procedura di mediazione. Considerato che sia la legge delega sia il d.lgs. n. 28 del 2010 si richiamano al rispetto e alla coerenza con la normativa dell'Unione europea, la Corte muove dalla ricognizione degli elementi desumibili da tale normativa (n. 12.1 del considerato in diritto), concludendo che dagli atti richiamati (tra i quali: la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 21 maggio 2008 *relativa ai determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale*; le risoluzioni del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 [2011/2026-INI] e del 25 ottobre 2011 [2011/2117-INI], nonché la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 marzo 2010, sezione IV, pronunciata nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08, C-320/08) "non si desume alcuna esplicita o implicita opzione a favore del carattere obbligatorio dell'istituto della mediazione" e che pertanto "la disciplina dell'UE si rivela neutrale in ordine alla scelta del modello di mediazione da adottare, la quale resta demandata ai singoli Stati membri, purché sia garantito il diritto di adire i giudici competenti per la definizione giudiziaria delle controversie." (n.12.2 del considerato in diritto).

2.3. I richiami ad adiuvandum del diritto europeo

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'*art. 3 Cost.*, dell'art. 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'art. 567, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto (sentenza n. **31**). Nella motivazione della pronuncia (n. 3 del considerato in diritto) viene richiamato *ad adiuvandum* l'art. 24 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, per il quale "l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente" (secondo comma) e " il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse (terzo comma).

Con la sentenza n. **166** la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato), sollevate, sia in relazione agli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento al paramento della ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. Proprio sotto quest'ultimo profilo, in ordine alla censura relativa all'affidamento dei dipendenti pubblici part-time già legittimamente iscritti all'albo degli avvocati, il Giudice delle leggi ha richiamato *ad adiuvandum* la giurisprudenza della Corte di giustizia, che "non ha mancato di valorizzare incisivamente la disciplina transitoria richiamata rispetto alla prospettata tensione della modifica normativa in discorso con la giurisprudenza europea relativa ai princìpi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Sia evidenziando «che l'entrata in vigore di tale legge [vale a dire della legge n. 339 del 2003] non pregiudica il diritto di esercizio concomitante conferito […] dalla legge n. 662 del 1996, considerato peraltro che la legge n. 339 del 2003 instaura un periodo transitorio di tre anni al fine di evitare che il cambiamento da essa introdotto sia immediato» (Corte di giustizia UE, sezione quinta, 2 dicembre 2010, in causa C-225/2009, punto 43). Sia ribadendo con forza, in ordine al principio della tutela dell'affidamento, la propria giurisprudenza costante secondo cui gli amministrati non possono legittimamente confidare

nella «conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'àmbito del potere discrezionale delle autorità nazionali (sentenza 10 settembre 2009, causa C-201/08, Plantanol, Racc. pag. I-8343, punto 53 e giurisprudenza ivi citata)» (punto 44)." (n. 5.3.2 del considerato in diritto).

Nella sentenza n. **230** è stata richiamata la *giurisprudenza della Corte di giustizia*, a riprova del fondamentale rilievo che è riconosciuto anche nell'àmbito dell'Unione europea all'esigenza di certezza dei rapporti giuridici esaurita alla base del principio di intangibilità della *res iudicata* (più diffusamente, sul merito della pronuncia si v. *infra,* Sezione II, *par.*).

La *Raccomandazione del Parlamento europeo del 9 marzo 2004, n. 2003/2188 (INI) sui diritti dei detenuti dell'Unione europea* è stata richiamata dal giudice remittente nel sollevare, sotto il profilo della violazione dell'art. 2 Cost., questione di costituzionalità dell'art. 18, secondo comma, della legge n. 354 del 1975 (Ordinamento penitenziario) nella parte in cui prevede il controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati, impedendo così a questi ultimi di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali, con il coniuge o con la persona ad essi legata da uno stabile rapporto di convivenza. La questione è stata dichiarata inammissibile (sentenza n. **301**), sotto tutti i profili censurati (artt. 2, 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, 29, 31 e 32, primo e secondo comma, Cost.), per assenza di soluzione costituzionalmente obbligata.

Sezione II

Diritto interno e Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà e dei diritti fondamentali (CEDU)

Premessa

Nella giurisprudenza del 2012 i numerosi richiami alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848) si sono registrati in particolare nel giudizio sulle leggi in via incidentale (sentenze nn. 15, 21, 31, 39, 78, 109, 111, 153, 172, 223, 230, 263, 264; 277, 301; ordinanze nn. 38, 43, 82, 93, 94, 112, 146, 150, 155, 182, 216, 222, 235, 254, 261, 270, 286, 304, 307).

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è genericamente richiamata anche in un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dal Tribunale di Roma, seconda sezione penale, per l'annullamento della delibera con la quale la Camera dei deputati aveva dichiarato che le opinioni espresse dal senatore Gasparri, deputato all'epoca dei fatti, nei confronti di Henry John Woodcock rientravano nell'esercizio delle funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. La Corte ha accolto il ricorso del Tribunale e, per l'effetto, ha annullato la delibera di insindacabilità della Camera (sentenza n. **39**).

Nelle pronunce dell'anno si rinvengono ampi e argomentati richiami alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, secondo il modello disegnato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 348 e 349, integra, insieme alle disposizioni CEDU, il parametro costituzionale di riferimento (si v. es. sentenze nn. **15, 78, 230, 264**; ordinanza n. **301**). La giurisprudenza europea è assunta come ius novum nell'ordinanza n. **150**.

La Corte costituzionale ha avuto modo in più occasioni di ricordare la sua giurisprudenza consolidata sull'efficacia e sul ruolo delle norme CEDU chiamate ad integrare tale parametro (sentenze nn. **15, 78, 230;** ordinanza n. **150**). Merita di essere richiamata in particolare la sentenza n. **264** in cui, per la prima volta, la Corte si è discostata dalle valutazioni di non conformità a Convenzione fatte dalla Corte europea con riguardo alla medesima disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità. Nella motivazione della pronuncia si legge: "A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, questa Corte ha costantemente ritenuto che «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 236, n. 113, n. 80 – che conferma la validità di tale ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 – e n. 1 del 2011; n. 196 del 2010; n. 311 del 2009). Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 236 e n. 113 del 2011; n. 93 del 2010; n. 311 del 2009). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, nella interpretazione che ne ha fornito la Corte di Strasburgo, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009). Nella giurisprudenza costituzionale si è, inoltre, reiteratamente affermato che, con

riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. Del resto, l'art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l'interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali. Di conseguenza, il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, concetto nel quale deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela. " (cit. nn. 4, 4.1 del considerato in diritto).

Significativamente, tuttavia, a conclusione della compiuta ricostruzione la Corte evoca il margine di apprezzamento riservato agli Stati come criterio di "temperamento alla rigidità dei principî formulati in sede europea" che deve essere sempre presente nelle sue valutazioni, considerato che "la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro".

1. Aspetti processuali

1.1. I parametri interni che hanno veicolato la CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti nel giudizio costituzionale

I giudici comuni sembrano aver ormai recepito l'impostazione delle sentenze gemelle e, correttamente, hanno in genere sollevato le questioni di costituzionalità-convenzionalità invocando come parametro costituzionale "diretto" il *primo comma dell'art. 117 Cost*. (sentenze nn. **15, 111, 153, 172, 223, 230, 264, 277**; ordinanze nn. **112, 146, 182, 222, 261, 270, 304, 307**).

Si segnala altresì l'invocazione dell'art. *10 Cost.* in relazione all'art. 6 CEDU, non assunto però quest'ultimo come ricognitivo di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenza n. **109**; ordinanza n. **254**).

In un solo caso il giudice remittente ha invocato congiuntamente gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., senza peraltro specificarne i motivi (ordinanza n. **182**).

Non di rado ancora la CEDU (e la giurisprudenza della Corte EDU) è stata invocata direttamente. In genere si è trattato di richiami a fini ermeneutici, a sostegno di censure sollevate in riferimento ad altre disposizioni costituzionali (come gli artt. 3 e 24 Cost.: ordinanza n. **155**; gli artt. 24 e 111 Cost.: sentenza n. **21;** ordinanza n. **216**; l'art. 42 Cost.: sentenza n. **263**). Al riguardo va segnalata l'ordinanza n. **286**, in cui la Corte ha espressamente ribadito che la disposizione CEDU invocata (nella specie l'art. 6) "non costituisce disposizione da poter invocare come parametro al fine di affermare l'incostituzionalità delle norme denunciate, dal momento che la stessa costituisce solo norma interposta al fine di accertare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.". Considerato che tale parametro non è stato invocato dal giudice remittente, la Corte aggiunge "nel caso in esame, *il riferimento all'art. 6 della Convenzione* per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali *risulta comunque finalizzato*, come si desume anche dal dispositivo, *non già a prospettare un'autonoma censura di illegittimità costituzionale, ma solo a rafforzare quella formulata con riguardo all'art. 111 Cost.*". (corsivi aggiunti).

Merita di essere ricordata in questa sede anche la sentenza n. **301**, in cui la Corte ha valorizzato la giurisprudenza della Corte EDU relativa agli artt. 8 e 12 CEDU (sulla vita affettiva e sessuale dei detenuti) nel motivare l'infondatezza, per pluralità di soluzioni, della questione di costituzionalità sull'art. 18, secondo comma, della legge n. 354 del 1975 (Ordinamento penitenziario) prospettata dal remittente in riferimento soltanto a parametri interni (gli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, 29, 31, 32, primo e secondo comma, della Costituzione).

1.2. Le disposizioni CEDU maggiormente invocate nei giudizi costituzionali

L'*art. 6 (Diritto a un processo equo)* è stata la disposizione convenzionale maggiormente richiamata nella giurisprudenza dell'anno, sia come norma interposta nelle questioni sollevate *ex* art. 117, primo comma, Cost., sia direttamente, a meri fini interpretativi.

In taluni casi i giudici remittenti si sono limitati a generici richiami della suddetta disposizione (sentenza n. **109, 111, 223**; ordinanze nn. **235, 261, 304**); in altri casi, invece, ne hanno precisato i profili di rilievo: in ordine al divieto di ingerenza del legislatore sulle controversie pendenti (sentenze nn. **15, 78, 264;** ordinanze nn. **112, 146, 182, 222, 307**); in relazione al diritto dell'imputato di partecipare personalmente al processo (sentenze nn. **21, 172**; ordinanza n. **216**); con riguardo a limitazioni della tutela cautelare nel processo tributario (sentenza n. **109**; ordinanza n. **254**); con riguardo al diritto ad essere giudicati da un tribunale indipendente e imparziale (sentenza n. **153**); in merito al diritto al gratuito patrocinio (ordinanza n. **155**); in riferimento a divergenze interpretative nella giurisprudenza (sentenza n. **230**); con riguardo all'effettività del diritto al giudice e al diritto alla parità delle armi (ordinanza n. **270**).

L'*art. 7 (Nulla poena sine lege)* è stato richiamato sotto il profilo della garanzia del principio della retroattività della legge penale più favorevole in rapporto a sopravvenuti mutamenti giurisprudenziali (sentenza n. **230**).

L'*art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare)* è stato invocato, insieme alla relativa alla giurisprudenza della Corte EDU, con riguardo alla norma che determina automaticamente, senza alcun accertamento in concreto della pericolosità sociale, l'espulsione a titolo definitivo dello straniero condannato con sentenza non ancora passata in giudicato per reati che potrebbero in concreto finanche essere insufficienti a legittimare un arresto in flagranza (sentenza n. **172**, di accoglimento della questione sotto il profilo dell'irragionevolezza *ex* art. 3 Cost.); e anche in relazione all'art. 14 CEDU (divieto di discriminazione) con riguardo alla disciplina sulla procreazione medicalmente assistita (ordinanza n. **150)**.

L'*art. 5 (Diritto alla libertà e alla sicurezza)* è stato invocato (insieme agli artt. 6 e 7 CEDU) con riguardo ad una mancata ipotesi di revoca della sentenza di condanna per mutamento giurisprudenziale (sentenza n. **230**).

Infine devono segnalarsi le invocazioni dell'*art. 1 Protocollo n. 1 (Protezione della proprietà)* con riguardo all'indennità di esproprio per pubblica utilità (ordinanza n. **235**) ed in relazione agli effetti patrimoniali di una scissione in due soggetti giuridici distinti di uno storico Ordine (sentenze nn. **263, 277**).

1.3. La restituzione atti per ius superveniens a seguito di un "mutamento" della giurisprudenza della Corte EDU

Con l'ordinanza n. **150**, la Corte ha disposto la restituzione degli atti di causa ai giudici remittenti per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate sugli artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3 e 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dagli artt. 8 e 14 CEDU, nonché agli artt. 2, 3, 31 e 32 Cost. Sotto il profilo della violazione delle disposizioni convenzionali, i giudici remittenti avevano fatto ampio riferimento alla sentenza resa dalla I Sezione della Corte europea il 1° aprile 2010, nel caso *S.H. e altri c. Austria.* Nella specie le doglianze dei ricorrenti austriaci discendevano, infatti, dal divieto di pratiche di fecondazione eterologa previsto dalla legislazione nazionale, sotto questo aspetto analoga a quella italiana, che la Corte europea aveva considerato non conforme alla CEDU. Tuttavia, nelle more del giudizio costituzionale, era sopravvenuta la pronuncia della Grande Camera sul medesimo caso, la quale aveva concluso nel senso della non violazione della CEDU (sentenza del 3 novembre

2011). La Corte costituzionale ha ordinato dunque la restituzione atti per un rinnovato esame dei termini delle questioni sollevate, considerato che la diversa pronuncia della Grande Camera in ordine all'interpretazione delle norme convenzionali richiamate dai giudici *a quibus* "costituisce *un novum* che influisce direttamente sulla questione di legittimità costituzionale". Secondo la Corte "siffatta conclusione si impone: in primo luogo, perché costituisce l'ineludibile corollario logico-giuridico della configurazione offerta da questa Corte in ordine al valore ed all'efficacia delle sentenze del giudice europeo nell'interpretazione delle norme della CEDU che, come sopra precisato, i rimettenti hanno correttamente considerato, al fine di formulare le censure in esame; in secondo luogo, in quanto una valutazione dell'incidenza sulle questioni di legittimità costituzionale del novum costituito dalla sentenza della Grande Camera (la cui rilevanza è, peraltro, resa palese anche dall'approfondita lettura, significativamente divergente, offertane dalle parti nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica) svolta per la prima volta da questa Corte, senza che su di essa abbiano potuto interloquire i giudici a quibus, comporterebbe un'alterazione dello schema dell'incidentalità del giudizio di costituzionalità, spettando anzitutto ai rimettenti accertare, alla luce della nuova esegesi fornita dalla Corte di Strasburgo, se ed entro quali termini permanga il denunciato contrasto".

2. Aspetti sostanziali

a) In materia civile

2.1. Retroattività della legge, divieto di ingerenza del legislatore sui processi in corso e "motivi imperativi di interesse generale"

La Corte costituzionale ha avuto diverse occasioni per pronunciarsi nuovamente (come già con la sentenza n. 257 del 2011) su questioni sollevate (anche) in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dall'art. 6 CEDU, su interventi legislativi con effetti retroattivi incidenti su giudizi pendenti (sentenze nn. **15, 78, 264**; ordinanze nn. **112, 146, 182, 222, 307**). L'art. 6 CEDU, invocato come parametro interposto, viene in rilievo sotto il profilo della garanzia del diritto ad un tribunale indipendente ed imparziale e alla parità delle armi.

Il Giudice delle leggi ha anzitutto ribadito che la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia, non ha affermato un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, avendo in varie occasioni ritenuto non contrari all'art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali. Ancora di recente, con la sentenza della seconda sezione resa il 7 giugno 2011, nel caso *Agrati ed altri c. Italia*, la Corte europea ha chiarito che, in linea di principio, il legislatore in materia civile può disciplinare mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, e che però il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo ostano, salvo che ricorrano ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. La Corte costituzionale pertanto osserva che tale interpretazione dell'art. 6 lascia pertanto "*uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principî, diritti e beni di rilievo costituzionali, nell'àmbito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali*." (sentenza n. **15,** n. 3.3 del considerato in diritto, corsivi aggiunti; analogamente si v. anche le sentenze nn. **78**, n. 13 del considerato in diritto; **264**, n. 5.1 del considerato in diritto).

Facendo applicazione di siffatti principî giurisprudenziali, la Corte costituzionale, con la sentenza

n. **78**, ha dichiarato la illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 117, primo comma, Cost. - dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, che disponeva "In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione d'importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto". Nel caso di specie, infatti, la Corte non ha ravvisato la sussistenza di quei "motivi imperativi d'interesse generale", idonei, secondo la giurisprudenza europea, a giustificare l'effetto retroattivo (n. 14 del considerato in diritto).

Sulla base della medesima giurisprudenza, il Giudice delle leggi ha dichiarato non fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, sollevata, anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU (sentenza **n. 15**). Secondo la Corte "la norma censurata si è limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, peraltro già fatta propria da parte consistente della giurisprudenza di merito; il contrasto insorto sul tema è stato esaminato anche dalla Corte di cassazione che, secondo l'orientamento più recente (Cassazione, sezioni unite, sentenza 24 maggio 2011, n. 17076), si è uniformata alla soluzione prescelta dal legislatore; tale soluzione ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principî d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. Che poi il perseguimento di tali risultati abbia avuto riflessi anche sul gettito contributivo dell'INPS costituisce circostanza indiretta e di mero fatto, non idonea ad incidere sulla legittimità dell'intervento legislativo." (n. 3.3 del considerato in diritto).

Da ultimo, con la sentenza n. **264**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 (*Legge finanziaria 2007*) sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 6 §1 CEDU come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La peculiarità di tale pronuncia sta nel fatto che la Corte costituzionale è stata chiamata per la prima volta a pronunciarsi su una disposizione - già oggetto di un precedente giudizio di costituzionalità conclusosi con la sentenza n. 172 del 2008 (di infondatezza rispetto a dubbi di costituzionalità sollevati allora solo in riferimento agli artt. 3, 35 e 38 Cost.) - dopo che la Corte europea aveva già accertato la sua non conformità alla CEDU. Nel limpido iter argomentativo seguito nella motivazione della pronuncia, il Giudice delle leggi ha precisato, anzitutto, che nel caso di specie il vincolo per la Corte "è costituito dalla applicazione che la Corte EDU ha operato, nella sentenza Maggio, dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, stabilendo che «benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo contenuti nel richiamato art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del corpo legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia». La Corte europea ha ritenuto di "non essere persuasa" del fatto che il motivo di interesse generale fosse sufficientemente impellente da superare i pericoli inerenti all'utilizzo della legislazione retroattiva, e perciò ha concluso che, nel caso ad essa sottoposto, lo Stato aveva violato i diritti dei ricorrenti ai sensi della citata disposizione convenzionale, intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole." (n. 5.1 del considerato in diritto). La Corte costituzionale ha poi rilevato la sostanziale coincidenza di siffatta impostazione con la sua giurisprudenza riguardo al divieto di retroattività della legge, richiamando le sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006 e portando il ragionamento sul piano dell'attività di bilanciamento con altri interessi coinvolti nella disciplina censurata, contrapposti e di pari rango costituzionale rispetto a quelli tutelati dal parametro interposto invocato.

Nella specie, infatti, secondo la Corte costituzionale “gli effetti di detta disposizione ricadono nell’àmbito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall’art. 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principî di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali. È ispirata, invero, ai principî di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l’equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni.” (n. 5.3 del considerato in diritto). Infine, il Giudice delle leggi sottolinea per la prima volta la diversità di tutela dei diritti offerta dalla Corte EDU rispetto a quella garantita dalla Corte costituzionale, così scongiurando qualunque ipotesi di conflitto tra Corti. Al n. 5.4 del considerato in diritto della sentenza in esame si legge: “Né è priva di rilievo la circostanza che la sentenza della Corte EDU, che è tenuta a tutelare in modo parcellizzato, con riferimento a singoli diritti, i diversi valori in giuoco, da un lato, ritenga sussistente, nella specie, la violazione del diritto dei ricorrenti ad un equo processo, solo per questo riconoscendo loro un indennizzo, e, dall’altro, escluda la violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1, pur denunciata dai ricorrenti sotto il profilo dell’ingerenza nel pacifico godimento dei loro beni attraverso la riduzione della pensione. La esclusione della violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1 è motivata dai giudici europei alla stregua della considerazione che la legge n. 296 del 2006 persegue un interesse pubblico, quello di fornire un metodo di calcolo della pensione armonizzato, al fine di garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato, evitando che i ricorrenti possano beneficiare di vantaggi ingiustificati, e che il sacrificio subito da costoro non è tale da pregiudicarne i diritti pensionistici nella loro essenza, avendo essi perso solo un ammontare parziale della pensione. Pertanto, la sentenza, non senza considerare «l’ampio margine di apprezzamento dello Stato nel disciplinare il suo sistema pensionistico», rigetta la domanda di riliquidazione della pensione. A differenza della Corte EDU, questa Corte, come dianzi precisato, opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata. E ciò anche considerando, a contrario, che una declaratoria che non fosse di infondatezza della questione, e che espungesse, quindi, la norma censurata dall’ordinamento, inciderebbe necessariamente sul regime pensionistico in esame, così contraddicendo non solo il sistema nazionale di valori nella loro interazione, ma anche la sostanza della decisione della Corte EDU di cui si tratta, che ha negato accoglimento alla domanda dei ricorrenti di riconoscimento del criterio di calcolo della contribuzione ad essi più favorevole”.

b) In materia penale

2.2. Il principio di retroattività della legge più favorevole di fronte a mutamenti giurisprudenziali

Con la sentenza n. **230** la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata, in riferimento 117, primo comma, Cost. integrato dagli artt. 5, 6, 7 CEDU, oltre che agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, 27, terzo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell’art. 673 cod. proc. pen., sollevata nella parte in cui non prevede l’ipotesi di revoca della sentenza di condanna (o di decreto penale di condanna o di sentenza di applicazione della pena su concorde richiesta delle parti) in caso di mutamento giurisprudenziale – intervenuto con decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione – in base al quale il fatto giudicato non è previsto dalla legge penale come reato. La Corte ha esaminato anzitutto le censure relative ai parametri convenzionali interposti. Rilevata l’inconferenza degli artt. 5 e 6 CEDU rispetto alla fattispecie (al n. 8 del considerato in diritto), si è soffermata sull’esame della portata dell’art. 7 CEDU come interpretato dalla Corte EDU a partire

dal caso *Scoppola e altri, c. Italia*, Grande Camera, sentenza del 17 settembre 2009, nel quale per la prima volta si è affermato che, malgrado il tenore letterale della disposizione convenzionale evochi il solo principio di legalità dei delitti e delle pene, ad essa deve ricondursi anche il principio di retroattività della legge penale più mite. Il Giudice costituzionale ha poi ricordato che per la giurisprudenza europea la nozione di "legge" comprende altresì il diritto giurisprudenziale (anche in rapporto agli ordinamenti di civil law) ed ha di conseguenza rilevato che la garanzia convenzionale del principio di legalità risulta meno comprensiva di quella riconosciuta dalla Costituzione italiana. Secondo la Corte, infatti, al principio convenzionale di legalità penale resta estraneo "il principio – di centrale rilevanza, per converso, nell'assetto interno – della riserva di legge", principio che "demanda il potere di normazione in materia penale - (…) - all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica: vale a dire al Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale" (n. 7 del considerato in diritto). Al di là di siffatto "scarto di tutela", che impedisce la meccanica trasposizione nell'ordinamento interno della equiparazione tra diritto legale e diritto giurisprudenziale, secondo la Corte è risolutivo, per giungere alla infondatezza della questione, il fatto che il giudice di Strasburgo non abbia mai affermato che un mutamento di giurisprudenza in senso favorevole al reo imponga la rimozione delle sentenze di condanna passate in giudicato contrastanti col nuovo indirizzo". (n. 7 del considerato in diritto). Inoltre, nella sentenza in esame si ribadisce che nell'ordinamento italiano il principio della *lex mitior* non ha carattere assoluto - a differenza del principio di irretroattività della legge penale più sfavorevole - e che la stessa Corte di Strasburgo non ha inequivocabilmente escluso la possibilità di deroghe in presenza di particolari situazioni (nello stesso senso si v. sentenza n. 236 del 2011).

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

Premessa

Nella giurisprudenza del 2012 si rinvengono richiami a trattati internazionali diversi da quelli di adesione alla UE e della CEDU tanto nel giudizio sulle leggi in via principale (ad opera delle parti: sentenze nn. **85, 160, 164**; da parte della Corte: sentenze nn. **85, 275**) quanto nel giudizio in via incidentale (sentenze nn. **21, 31, 75, 224, 236**; ordinanza n. **249**).

In quest'ultimo sono stati invocati, per lo più *ad adiuvandum*, trattati sui diritti umani, come il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge del 25 ottobre 1977, n. 881 (spec. art. 14, terzo comma, lett. *d*: sentenza n. **21**), la Convenzione sui diritti del fanciullo conclusa a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (spec. artt. 3, 7 e 8: sentenza n. **31**) e la Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia il 30 marzo 2007 e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (spec. art. 10: sentenza n. **236**). Sono stati richiamati altresì la Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 1084 del 1977 (sentenza n. **75**), la Convenzione europea sul paesaggio, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (ordinanza n. **249**). Il Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120 è stato invocato in entrambi i tipi di giudizio (sentenza n. **224**).

Nei giudizi in via principale, oltre al Protocollo di Kyoto e alla Convenzione sul paesaggio sopra ricordati (rispettivamente sentenze nn. **85, 275** e n. **164**), è stata richiamata la Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950 per la protezione degli uccelli, ratificata con legge 24 novembre 1978, n. 812 (sentenza n. **160**).

L'invocazione dei trattati internazionali ha accompagnato il richiamo di normative europee comunitarie (sentenze nn. **75, 85, 160, 275**) o di disposizioni della CEDU (sentenze nn. **21, 31, 224**); la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità è stata richiamata dalla Corte costituzionale anche alla stregua del diritto dell'Unione europea, essendo stata ratificata da quest'ultima, nelle materie di sua competenza (sentenza n. **236**).

1. Aspetti processuali

1.1. I parametri costituzionali che hanno veicolato il diritto internazionale nei giudizi di costituzionalità

Accanto all'*art. 117, primo comma, Cost.*, che vincola il legislatore statale e regionale al rispetto degli obblighi internazionali (sentenze nn. **85**, **160**, **236**), in diversi casi i trattati internazionali hanno contribuito di fatto alla definizione della portata delle disposizioni costituzionali invocate come parametri diretti (l'art. 3 Cost., nelle sentenze nn. **31, 236**; gli artt. 24 e 111, nella sentenza n. **21**; gli artt. 76 e 77, nella sentenza n. **75**; l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), nell'ordinanza n. **249**; l'art. 117, terzo comma, nelle sentenze nn. **224, 275**).

2. Aspetti sostanziali

2.1. Le dichiarazioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (anche in relazione al principio di eguaglianza)

Con la sentenza n. **85** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge Regione Veneto n. 7 del 2011, che, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, vìola l'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali fonti di energia. Il Giudice delle leggi ha ribadito che "la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili." (n. 3 del considerato in diritto).

Nella sentenza n. **236** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), limitatamente alla parola «regionali». La norma censurata delimitava la scelta dei soggetti erogatori di prestazioni di riabilitazione domiciliare nell'àmbito dei confini del territorio regionale, incidendo irragionevolmente sulla libertà di scelta del luogo di cura in violazione degli artt. 3 e 32 Cost.

Secondo la Corte, inoltre, la disposizione impugnata, concernendo solo le prestazioni di riabilitazione da erogarsi a domicilio, colpiva prevalentemente i disabili gravi, con ciò concretando altresì una violazione del principio di eguaglianza che, in riferimento alle persone disabili, trova ulteriore riconoscimento nella Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia il 30 marzo 2007 e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18. Aggiunge la Corte al riguardo, sotto il profilo che qui interessa, che avendo aderito anche l'Unione europea (con Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE del 26 novembre 2009) alla Convenzione, quest'ultima "vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost." (n. 4.3 del considerato in diritto).

Indice delle decisioni

S. 1 ..... 26, 40, 92, 103
S. 2 ..... 44, 50, 53, 60, 61, 63, 224, 339
O. 3 ..... 50, 53, 59, 60, 61, 62
O. 4 ..... 50, 53, 59, 60, 61, 62
O. 5 ..... 14, 36
O. 6 ..... 14, 36
O. 7 ..... 25, 36, 37, 114
S. 8 ..... 18, 21, 22, 39, 40, 87, 123
O. 9 ..... 50, 53, 59, 60, 61, 62
O. 10 ..... 26, 30, 35, 36, 37
O. 11 ..... 51, 53, 60, 61, 62
O. 12 ..... 51, 54, 60, 61, 62
S. 13 ..... 80, 169
S. 14 ..... 47, 50, 61, 64, 247
S. 15 ..... 30, 39, 96, 106, 108, 125, 160, 194, 353, 354, 355, 356, 357
S. 16 ..... 44, 50, 53, 61, 63, 252, 342, 347
O. 17 79
S. 18 ..... 44, 45, 50, 53, 61, 64, 65, 216, 297, 342, 344, 348
O. 19 41
S. 20 ..... 43, 44, 50, 53, 58, 61, 62, 63, 64, 252, 305, 342, 345
S. 21 ..... 21, 28, 29, 30, 36, 39, 64, 154, 354, 355, 360
S. 22 ..... 47, 50, 53, 54, 60, 61, 64, 65, 161, 173, 208, 327, 333
O. 23 ..... 74, 76, 77, 78, 79
O. 24 ..... 28, 37
O. 25 ..... 23, 26, 38, 39, 89, 105
O. 26 ..... 18, 21, 24, 27, 31, 32, 36, 37, 62, 107
O. 27 ..... 51, 60, 61, 62
O. 28 ..... 51, 60, 61, 62
O. 29 ..... 50, 59, 61, 62
S. 30 ..... 44, 45, 46, 50, 51, 53, 60, 61, 64, 65, 181, 221, 271, 342, 343, 344, 345, 348
S. 31 ..... 22, 30, 40, 95, 99, 115, 349, 351, 360
S. 32 ..... 43, 50, 53, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 99, 223, 227, 289, 290, 342, 344
S. 33 ..... 50, 53, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 138, 161, 221, 264
S. 34 ..... 50, 61, 64, 228
S. 35 ..... 50, 61, 64, 228
S. 36 ..... 25, 36, 123
O. 37 ..... 28, 36, 37
O. 38 ..... 20, 30, 36
S. 39 ..... 74, 76, 77, 78, 79, 159, 341, 353
S. 40 ..... 74, 76, 78, 79, 108, 159, 176, 177, 195
O. 41 ..... 50, 53, 59, 60, 61, 62
O. 42 ..... 66, 67, 69
O. 43 ..... 20, 30, 35, 36, 38, 39, 104

O. 44 .....24, 28, 30, 31, 36, 37
O. 45 .....32, 35, 38, 39, 104
O. 46 .....71, 72, 73
O. 47 .....18, 28, 37, 38
O. 48 .....16, 17, 21, 22, 36
O. 49 .....38, 39, 94, 144
S. 50 .....50, 53, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 222, 342, 343, 344, 345, 348
S. 51 .....50, 53, 61, 64, 182, 230, 272
S. 52 .....50, 57, 61, 64, 65, 202, 215
S. 53 .....50, 53, 60, 61, 64, 183
S. 54 .....48, 50, 61, 64, 65, 200, 202, 258, 310
O. 55 .....50, 59, 61, 62
O. 56 .....28, 35, 37
O. 57 .....71, 72, 73
S. 58 36
O. 59 .....28, 30, 35, 36, 37
O. 60 .....15, 21, 36, 38, 39
S. 61 .....14, 17, 18, 23, 28, 40, 130, 174
S. 62 .....46, 50, 53, 57, 60, 61, 62, 64, 183, 216, 250, 251, 305, 342, 344, 348
S. 63 .....53, 61, 208, 210, 213, 214, 231, 310
S. 64 .....42, 43, 50, 53, 56, 61, 62, 63, 333
O. 65 .....20, 21, 23, 36
S. 66 .....50, 61, 64, 248
S. 67 .....20, 22, 28, 31, 32, 34, 35, 40, 132, 317
S. 68 .....40, 92, 105
O. 69 .....20, 30, 36
S. 70 .....50, 51, 53, 61, 64, 65, 162, 189, 190, 277
S. 71 .....50, 53, 58, 61, 63, 334
S. 72 .....66, 67, 69, 190, 338
O. 73 .....31, 38, 39, 64, 155
S. 74 .....42, 44, 45, 50, 53, 57, 59, 61, 62, 64, 319
S. 75 .....16, 30, 33, 40, 128, 170, 348, 349, 350, 360
O. 76 .....28, 36, 37
O. 77 41
S. 78 .....21, 24, 29, 31, 32, 35, 40, 96, 106, 160, 353, 355, 356
S. 79 .....50, 51, 61, 64, 278
S. 80 .....44, 45, 50, 53, 54, 55, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 171, 203, 208, 304, 306, 311, 342
S. 81 .....66, 67, 69, 211
O. 82 .....15, 30, 36, 64, 112
O. 83 .....50, 53, 59, 61, 62
O. 84 .....20, 35, 36
S. 85 .....47, 50, 53, 58, 61, 64, 65, 287, 289, 342, 345, 346, 360, 361
S. 86 .....50, 53, 57, 62, 64, 215, 341, 342, 343, 344, 345, 346
S. 87 .....74, 76, 78, 79, 95, 144, 177, 195
S. 88 .....74, 75, 76, 78, 79, 144, 177, 195

O. 89 ..... 50, 53, 59, 61, 62
S. 90 ..... 50, 53, 59, 61, 62, 64, 90, 183
S. 91 ..... 50, 61, 63, 64, 119, 273, 274, 311
O. 92 ..... 20, 26, 36
O. 93 ..... 20, 30, 35, 36, 42
O. 94 ..... 21, 22, 23, 30, 36, 102
O. 95 ..... 20, 21, 35, 36
S. 96 ..... 13, 23, 24, 28, 39, 281, 297
O. 97 ..... 71, 72, 73
O. 98 ..... 50, 59, 61, 62
S. 99 ..... 43, 50, 53, 61, 62, 63, 64, 184, 223, 287, 342, 343, 345, 346
S. 100 ..... 42, 50, 61, 62, 63, 257
S. 101 ..... 21, 39, 86, 89, 109
O. 102 ..... 16, 20, 28, 30, 31, 36, 37, 89
O. 103 ..... 38, 39, 87, 135
S. 104 ..... 15, 20, 36, 127
S. 105 ..... 43, 50, 53, 61, 64, 65, 253, 305, 342, 345
S. 106 ..... 16, 22, 24, 28, 30, 40, 253
S. 107 ..... 40, 84, 116
S. 108 ..... 44, 48, 50, 61, 62, 63, 299
S. 109 ..... 29, 31, 32, 39, 157, 354, 355
S. 110 ..... 29, 31, 40, 93, 148
S. 111 ..... 16, 31, 36, 39, 87, 108, 156, 349, 354, 355
O. 112 ..... 30, 38, 39, 107, 108, 120, 354, 355, 356
O. 113 ..... 24, 25, 36, 37
S. 114 ..... 44, 45, 50, 51, 53, 57, 61, 62, 64, 216, 235, 247, 282, 319, 342, 345, 347
S. 115 ..... 43, 44, 50, 53, 61, 62, 63, 64, 164, 274
S. 116 ..... 50, 61, 63, 64, 65, 254
S. 117 ..... 26, 29, 32, 39, 89, 108, 111, 142
S. 118 ..... 66, 67, 68, 69, 70, 165, 275
S. 119 ..... 34, 39, 90, 124
S. 120 ..... 16, 17, 26, 39, 64, 90, 117, 120
S. 121 ..... 50, 53, 60, 61, 63, 275, 316
O. 122 ..... 50, 59, 61, 62
O. 123 ..... 42, 43, 50, 61, 63, 342
O. 124 ..... 16, 17, 28, 35, 37, 38, 87, 147, 349, 350
O. 125 ..... 20, 21, 25, 31, 36
O. 126 ..... 20, 23, 32, 36, 37, 113, 117
O. 127 ..... 20, 36
O. 128 ..... 50, 53, 59, 61, 62, 342
S. 129 ..... 47, 50, 53, 61, 64, 65, 119, 291, 311
O. 130 ..... 20, 21, 26, 36
S. 131 ..... 50, 53, 58, 61, 64, 65, 165, 274, 317
O. 132 ..... 28, 35, 37
S. 133 ..... 50, 61, 64, 247

S. 134 .....25, 35, 36, 102
S. 135 .....50, 53, 58, 61, 63, 335
O. 136 .....50, 53, 59, 60, 61, 62
O. 137 .....51, 53, 60, 61, 62, 342, 343, 345
O. 138 .....25, 36, 37, 143
S. 139 .....47, 50, 53, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 260, 264, 276, 308, 311, 343
S. 140 .....24, 28, 36, 97
S. 141 .....21, 22, 28, 30, 36, 39, 40, 231, 349
S. 142 .....48, 49, 50, 53, 58, 61, 64, 65, 190, 224, 339
S. 143 .....50, 53, 60, 61, 63, 312, 335
S. 144 .....50, 60, 61, 63, 260, 308
O. 145 .....51, 53, 60, 61, 62
O. 146 .....28, 30, 35, 36, 37, 354, 355, 356
S. 147 .....28, 50, 51, 53, 60, 61, 63, 64, 188, 203, 225, 245, 263, 284
S. 148 .....47, 50, 51, 53, 57, 60, 61, 62, 63, 199, 237, 245, 259, 260, 263, 264, 265, 343
S. 149 .....48, 50, 53, 60, 61, 62, 63, 232, 300, 308
O. 150 .....13, 16, 17, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 37, 38, 42, 118, 353, 355
S. 151 .....48, 50, 53, 54, 55, 58, 60, 61, 62, 63, 199, 210, 259, 265, 343
O. 152 .....50, 59, 61, 62
S. 153 .....30, 39, 145, 354, 355
O. 154 .....20, 24, 36, 117
O. 155 .....26, 36, 109, 354, 355
O. 156 .....23, 27, 28, 30, 34, 36
O. 157 .....51, 60, 61, 62
S. 158 .....50, 53, 57, 61, 62, 64, 251, 342, 343, 344, 345
S. 159 .....42, 50, 51, 53, 61, 64, 65, 226, 252, 257, 342, 343, 345, 348
S. 160 .....43, 50, 53, 57, 61, 64, 255, 342, 343, 345, 348, 360
S. 161 .....44, 45, 47, 50, 51, 53, 61, 63, 64, 65, 184, 261, 266, 274
S. 162 .....30, 39, 40, 156, 172
S. 163 .....50, 53, 61, 64, 208, 285, 306, 312, 343
S. 164 .....48, 50, 53, 60, 61, 63, 94, 180, 200, 204, 237, 282, 313, 342, 345, 360
S. 165 .....24, 25, 36
S. 166 .....16, 22, 32, 35, 39, 83, 95, 97, 123, 349, 351
S. 167 .....35, 39, 100
O. 168 .....28, 30, 37, 349
O. 169 .....23, 36
O. 170 .....15, 23, 24, 28, 29, 36
S. 171 .....50, 61, 63, 64, 248
S. 172 .....13, 21, 30, 31, 35, 40, 86, 94, 96, 354, 355
S. 173 .....48, 50, 51, 52, 53, 55, 58, 60, 61, 62, 63, 232, 266, 267, 343
O. 174 .....21, 22, 26, 36, 107, 111, 191
O. 175 .....31, 36, 37
S. 176 .....50, 55, 60, 61, 64, 65, 85, 328, 344
S. 177 .....17, 28, 40, 184
S. 178 .....50, 53, 54, 60, 61, 63, 64, 65, 330

S. 179 ..... 48, 50, 51, 53, 60, 61, 63, 64, 65, 200, 208, 300, 306, 308, 313
O. 180 ..... 28, 37
O. 181 ..... 20, 21, 36
O. 182 ..... 28, 30, 36, 37, 354, 355, 356
S. 183 ..... 43, 50, 53, 58, 60, 61, 62, 63, 204, 229, 309, 326
S. 184 ..... 43, 44, 50, 53, 61, 62, 63, 319, 344
O. 185 ..... 24, 32, 36, 37
O. 186 ..... 71, 72, 73
S. 187 ..... 50, 53, 54, 55, 56, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 204, 241, 275, 276, 291, 309, 326
S. 188 ..... 42, 43, 46, 50, 61, 62, 63, 179
S. 189 ..... 44, 45, 50, 53, 60, 61, 63, 320
O. 190 ..... 28, 37
S. 191 ..... 50, 53, 61, 64, 128, 215, 342, 343, 344, 345, 346
S. 192 ..... 50, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 166, 167, 190
S. 193 ..... 43, 44, 50, 51, 52, 53, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 261, 331, 343
O. 194 ..... 20, 24, 31, 36, 37, 107
O. 195 ..... 43, 44, 50, 53, 56, 60, 61, 63
O. 196 ..... 15, 30, 36, 113, 349
O. 197 ..... 50, 53, 58, 59, 60, 61, 62, 342
S. 198 ..... 43, 48, 50, 53, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 94, 132, 191, 209, 213, 281, 321
S. 199 ..... 43, 44, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 62, 64, 170, 300, 342, 345
S. 200 ..... 43, 44, 50, 53, 54, 55, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 98, 127, 128, 170, 207, 216, 308, 342, 345
S. 201 ..... 50, 61, 64, 65, 289
S. 202 ..... 47, 58, 50, 52, 53, 60, 61, 63
S. 203 ..... 48, 50, 53, 60, 61, 63, 94, 180, 181, 200, 204, 239, 313, 321, 342, 345
S. 204 ..... 14, 16, 17, 39, 150
S. 205 ..... 73, 75, 76, 77, 78, 159
O. 206 ..... 49, 51, 60, 62
S. 207 ..... 65, 66, 67, 68, 69, 94, 174, 178, 200, 201, 203, 207, 240, 242, 309, 321, 324
O. 208 ..... 25, 36, 37
O. 209 41
O. 210 ..... 50, 53, 59, 61, 62, 342, 343, 345
S. 211 ..... 50, 61, 63, 64, 184, 185, 267, 272
S. 212 ..... 43, 44, 50, 53, 60, 61, 62, 63, 64, 167, 185, 186, 268, 269, 273
S. 213 ..... 50, 53, 61, 64, 95, 97, 212
S. 214 ..... 50, 51, 52, 53, 60, 61, 64, 65, 168
S. 215 ..... 53, 55, 58, 60, 61, 62, 63, 233, 269, 276, 343
O. 216 ..... 21, 28, 29, 33, 36, 38, 39, 155, 354, 355, 356
S. 217 ..... 50, 53, 57, 61, 62, 63, 64, 65, 186, 201, 219, 233, 251, 269, 270, 273, 277, 342, 344, 345, 347
O. 218 ..... 71, 72, 73
S. 219 ..... 47, 50, 52, 53, 61, 64, 65, 217, 342, 343, 344, 348
S. 220 ..... 24, 25, 30, 36
S. 221 ..... 50, 53, 60, 63, 201, 234, 290, 313

O. 222 .....28, 30, 35, 36, 37, 354, 355, 356, 357
S. 223 .....15, 34, 35, 36, 40, 85, 90, 91, 125, 135, 136, 192, 259, 354, 355, 356
S. 224 .....20, 23, 26, 28, 29, 30, 40, 287, 322, 349, 350, 360, 361
S. 225 .....15, 16, 17, 28, 30, 40, 282
S. 226 .....44, 49, 50, 53, 57, 60, 61, 62, 63, 271
O. 227 .....50, 52, 61
O. 228 .....62, 342, 343
O. 229 .....71, 72, 73
S. 230 .....16, 29, 32, 39, 95, 153, 161, 198, 352, 353, 354, 355, 358
S. 231 .....50, 53, 61, 63, 186, 199, 292
O. 232 .....28, 35, 37
O. 233 .....74, 76, 77, 78, 79
S. 234 .....50, 53, 61, 63, 64, 204, 229, 314, 317, 323
O. 235 .....28, 30, 36, 37, 355
S. 236 .....16, 21, 28, 30, 40, 93, 118, 293, 349, 360, 361
S. 237 .....40, 91, 151
S. 238 .....66, 67, 68, 69, 70
O. 239 .....21, 22, 23, 28, 30, 35, 36
O. 240 .....15, 19, 20, 21, 24, 25, 36, 37, 38, 107
S. 241 .....42, 43, 44, 46, 50, 52, 53, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 190, 331, 335, 344
S. 242 .....29, 39, 132
S. 243 .....50, 57, 61, 62
S. 244 .....62, 63, 258, 293, 342, 343, 345
S. 245 .....50, 53, 54, 57, 61, 64, 175, 187
S. 246 .....43, 44, 50, 53, 61, 62, 63
O. 247 .....50, 53, 59, 61, 62, 342, 343
O. 248 .....28, 37
O. 249 .....20, 28, 30, 36,360
O. 250 65
S. 251 .....21, 40, 90, 96, 101
S. 252 .....25, 27, 36, 107
O. 253 .....33, 38, 39, 143
O. 254 .....29, 31, 38, 39, 158, 354, 355
O. 255 .....24, 25, 31, 36, 37
S. 256 .....50, 52, 59, 61, 62, 63, 64, 201, 234, 286, 342
S. 257 .....15, 36, 40, 92, 115, 121
S. 258 .....16, 17, 19, 20, 24, 28, 31, 40, 137
S. 259 .....50, 51, 52, 61, 63, 213, 342
S. 260 .....50, 61, 63, 294
O. 261 .....20, 21, 22, 23, 30, 36, 354, 355
S. 262 .....50, 59, 61, 62, 64, 65, 262, 263, 271, 343
S. 263 .....24, 28, 29, 30, 36, 39, 128, 354, 355
S. 264 .....29, 39, 83, 85, 97, 126, 160, 168, 353, 354, 355, 356, 357
S. 265 .....50, 53, 61, 63, 314, 337
O. 266 .....50, 53, 59, 61, 62

O. 267 ..... 50, 53, 60, 61, 62, 343
O. 268 ..... 20, 36
O. 269 ..... 28, 37, 38
O. 270 ..... 16, 17, 30, 35, 38, 39, 110, 354, 355
S. 271 ..... 50, 61, 64, 201, 328, 342
S. 272 ..... 20, 26, 30, 34, 35, 36, 40, 140, 172, 349, 351
S. 273 ..... 15, 17, 28, 30, 40, 94, 236
S. 274 ..... 50, 61, 63, 204, 219, 342
S. 275 ..... 50, 53, 56, 61, 63, 202, 287, 288, 324, 342, 343, 360
O 276 ..... 38, 39, 88, 133, 158
S 277 ..... 28, 30, 35, 40, 84, 98, 129, 197, 354, 355
S 278 ..... 50, 53, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 205, 227, 255, 256, 325, 342, 343, 345, 348
S 279 ..... 16, 18, 28, 30, 39, 174, 188, 226
S 280 ..... 15, 36, 349
O 281 ..... 28, 37, 38
O 282 ..... 50, 59, 61, 62
O 283 ..... 50, 59, 61, 62
S 284 ..... 50, 60, 61, 63, 205, 275, 278
O 285 ..... 25, 36, 37, 162
O 286 ..... 29, 38, 39, 149, 354
S 287 ..... 50, 53, 60, 61, 64, 202, 242, 300
S 288 ..... 50, 61, 64, 138, 256
S 289 ..... 50, 53, 60, 61, 64, 235
S 290 ..... 50, 53, 60, 61, 64, 235
S 291 ..... 50, 53, 61, 64, 206, 220, 297, 344, 345, 347
S 292 ..... 44, 50, 58, 61, 64, 296
S 293 ..... 50, 53, 60, 61, 63, 64, 65, 202, 246, 300, 315
S 294 ..... 50, 52, 60, 61, 62, 63
S 295 ..... 26, 39, 88, 113, 122, 194
S 296 ..... 28, 30, 33, 34, 35, 39, 242, 302
S 297 ..... 50, 53, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 161, 175, 225, 243, 302, 309, 315
S 298 ..... 46, 50, 53, 54, 55, 60, 61, 62, 63, 285
S 299 ..... 43, 48, 50, 53, 55, 60, 61, 62, 63, 64, 127, 206, 218, 298, 307, 316
S 300 ..... 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 62, 63
S 301 ..... 20, 25, 36, 352, 353, 354
O 302 ..... 50, 59, 61, 62
O 303 ..... 28, 36, 37
O 304 ..... 20, 25, 26, 30, 31, 36, 37, 107, 143, 198, 354, 355
O 305 ..... 51, 54, 60, 61, 62
O 306 ..... 38, 39, 111
O 307 ..... 28, 30, 36, 37, 354, 355, 356
O 308 ..... 51, 54, 60, 61, 62
S 309 ..... 43, 50, 53, 57, 61, 62, 64, 168, 225, 280
S 310 ..... 50, 61, 64, 65, 257, 305

S 311 .....44, 46, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 189, 199, 259, 280, 329, 338
O 312 .....20, 24, 31, 36, 37
O 313 .....21, 22, 35, 36, 37, 38, 39, 105
O 314 .....20, 21, 28, 30, 36, 37, 103
O 315 .....15, 28, 36, 37
O 316 .....28, 37, 38

ANALISI DEI DATI QUANTITATIVI

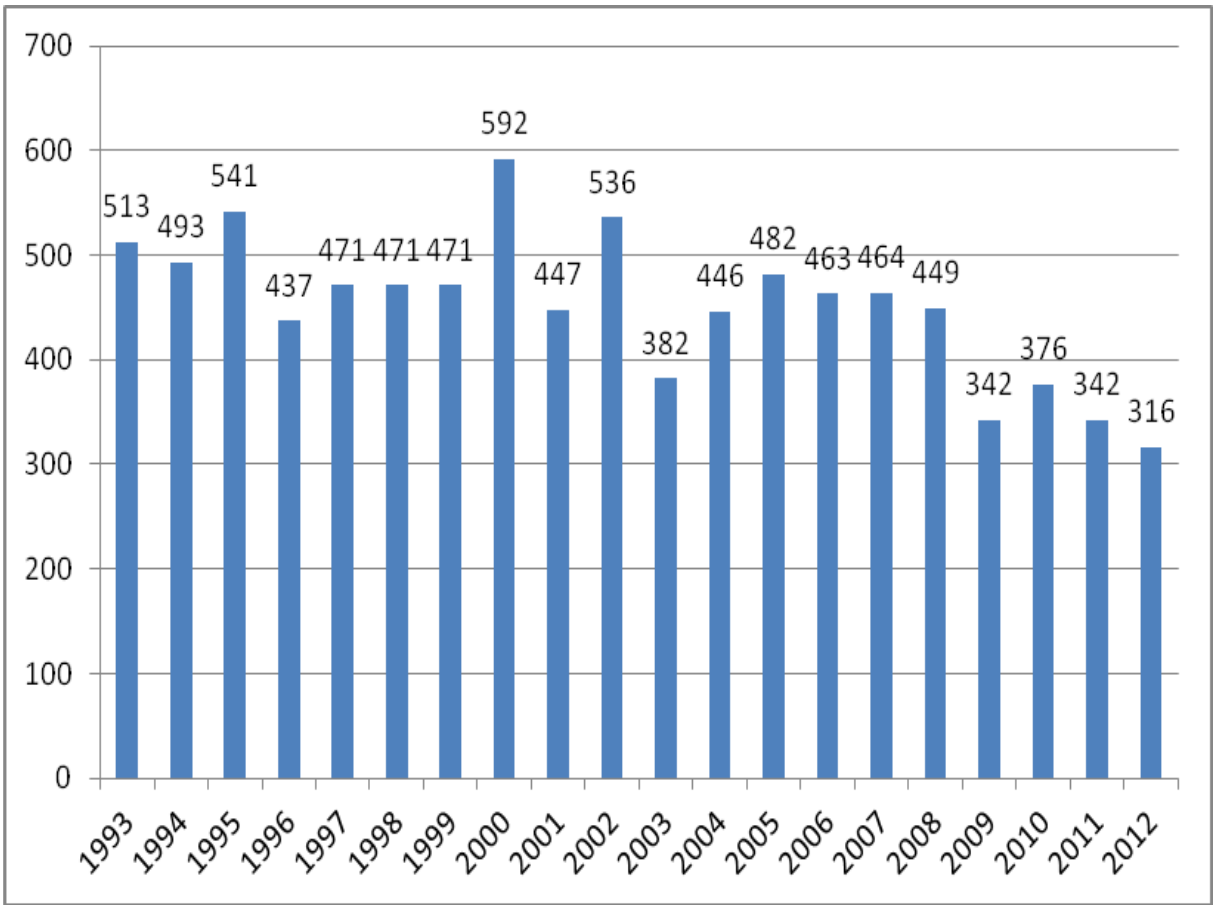
1.1. Il totale delle decisioni

Il totale delle decisioni rese dalla Corte costituzionale nel 2012 è di 316. Si tratta di un dato inferiore a quello del 2011 (-7,60% rispetto alle 342 del 2011).

Nell'ultimo ventennio, il totale delle decisioni è sempre stato superiore alla soglia raggiunta quest'anno e solo in rare occasioni si è scesi al di sotto della quota di 350 decisioni. Ne discende una collocazione del numero di decisioni del 2012 nettamente al di sotto del valore medio (pari a 451,7) degli ultimi vent'anni.

Il grafico n. 1 illustra l'andamento quantitativo della produzione giurisprudenziale della Corte su base annua dal 1993. Da esso si coglie, tra l'altro, una progressiva contrazione del numero di decisioni: ponendo il 2003 come *discrimen*, gli anni più prossimi hanno registrato, rispetto agli antecedenti, numeri significativamente ridotti.

Grafico n. 1 – Le decisioni annuali (1993-2012)



La diminuzione dei valori assoluti rispetto al passato è dovuta alla minore quantità di atti di promovimento, in particolare delle ordinanze di rimessione.

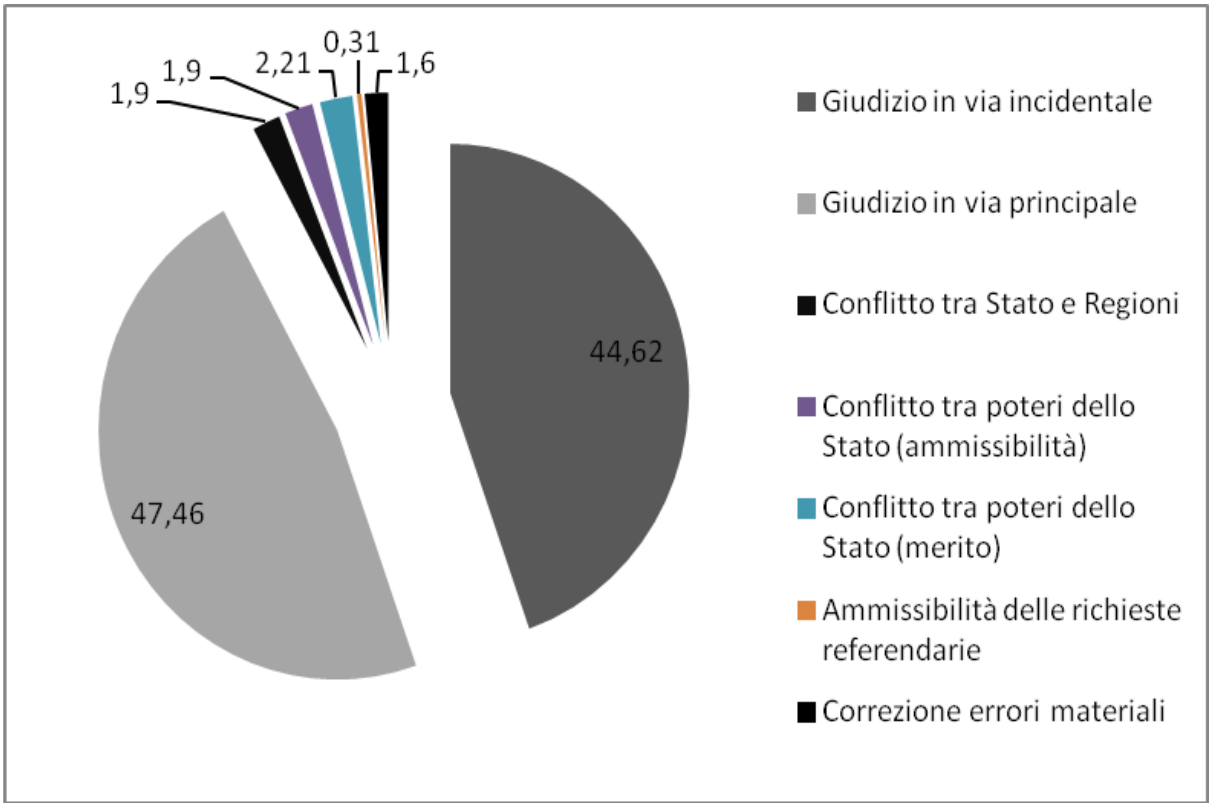
Con riguardo alle diverse tipologie di giudizio costituzionale, le 316 decisioni del 2012 sono così ripartite: 141 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 150 nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale; 6 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e

Regioni e tra Regioni; 13 in quello per conflitto tra poteri dello Stato, di cui 6 ordinanze emesse in sede di giudizio di ammissibilità e 7 decisioni rese nella fase di merito; a completare il quadro, si pongono 1 decisione sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo e 5 ordinanze di correzione di errori materiali.

Tradotti questi valori in termini percentuali, si può notare come il giudizio incidentale riguardi il 44,62% delle cause decise, superato dal giudizio in via principale che si è attestato a quota 47,46% delle controversie decise nell'anno. Il restante contenzioso è così ripartito: l'1,9 % dei conflitti tra enti territoriali, il 4,11% dei conflitti tra poteri dello Stato (di cui l'1,9 % è costituito da ordinanze emesse in sede di giudizio di ammissibilità e il 2,21% da decisioni rese nella fase di merito), lo 0,31% dei giudizi sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo e l'1,6% di correzione di errori materiali.

Il grafico n. 2 illustra questi valori percentuali.

Grafico n. 2 – I tipi di giudizio nel 2012 (sul totale delle decisioni)



Dai dati sopra riportati emerge che per la prima volta il giudizio in via incidentale scende sotto la quota del 50% e rappresenta il secondo dato più rilevante in assoluto.

Le questioni in via incidentale per il secondo anno consecutivo nella storia della Corte costituzionale non raggiungono le 200 decisioni (erano 196 nel 2011).

Il dato relativo al giudizio in via principale assume un valore atipico rispetto al dato del 2011 (91 decisioni) con un incremento del 64,83%.

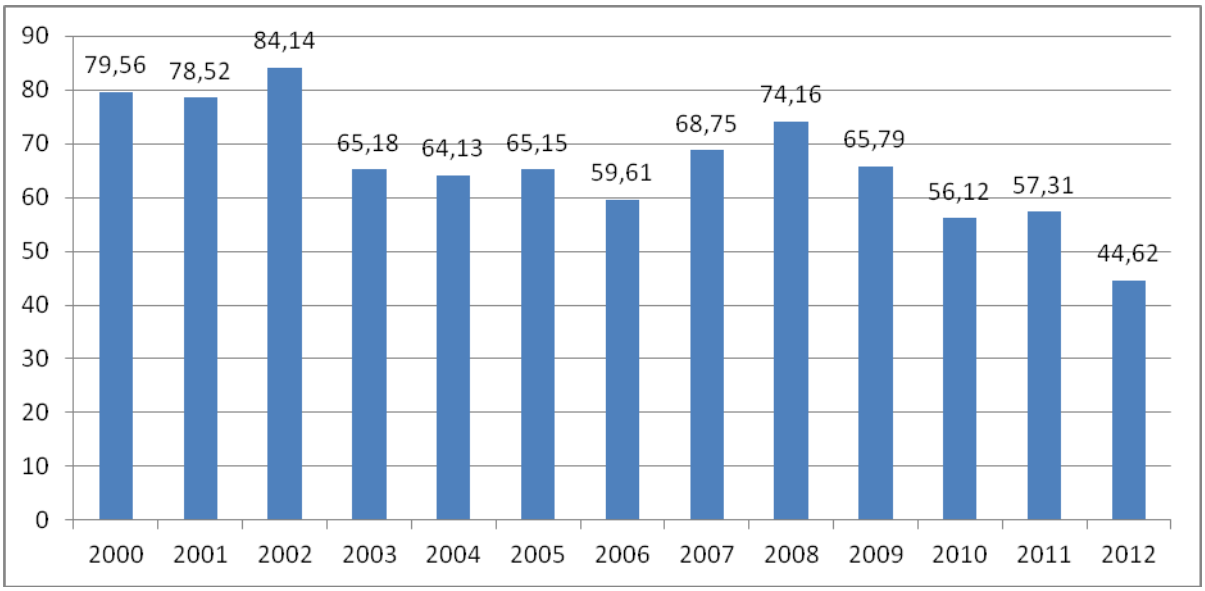
Si riduce del 60% il dato relativo ai conflitti tra enti (dalle 15 decisioni del 2011 alle 6 decisioni del 2012). Per quanto riguarda il conflitto intersoggettivo si segnala ugualmente una sensibile contrazione sia per la fase di ammissibilità (dalle 18 decisioni del 2011 alle 6 decisioni del 2012: -66%) sia per la fase di merito (dalle 11 decisioni del 2012 alle 7 decisioni del 2012: -36,6%).

Rispetto al peso che, in percentuale, ha avuto il giudizio in via incidentale sul complesso dell'attività della Corte si può notare come diminuisca nettamente rispetto al 2011, va evidenziato

altresì come tale dato scenda al di sotto della soglia dei tre quinti del totale e che solo quattro volte tale occorrenza si era già verificata (1956, 2006, 2010, 2011).

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

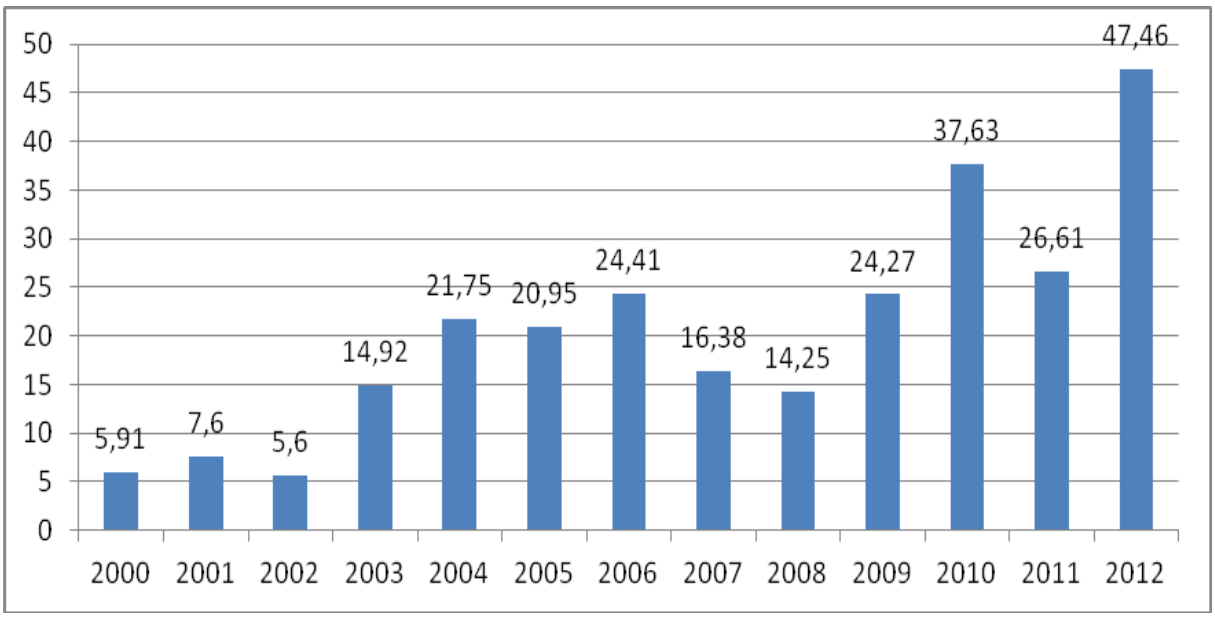
Grafico n. 3 – Il giudizio in via incidentale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2012)



Di segno diverso sono le valutazioni che debbono essere fatte per il giudizio in via principale, che ha visto un aumento nel valore assoluto di 59 decisioni, cui ha corrisposto un aumento notevole del peso percentuale, passato dal 26,61% del 2011 al 47,46% del 2012, dato, quest'ultimo, di gran lunga più elevato rispetto agli anni recenti.

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

Grafico n. 4 – Il giudizio in via principale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2012)

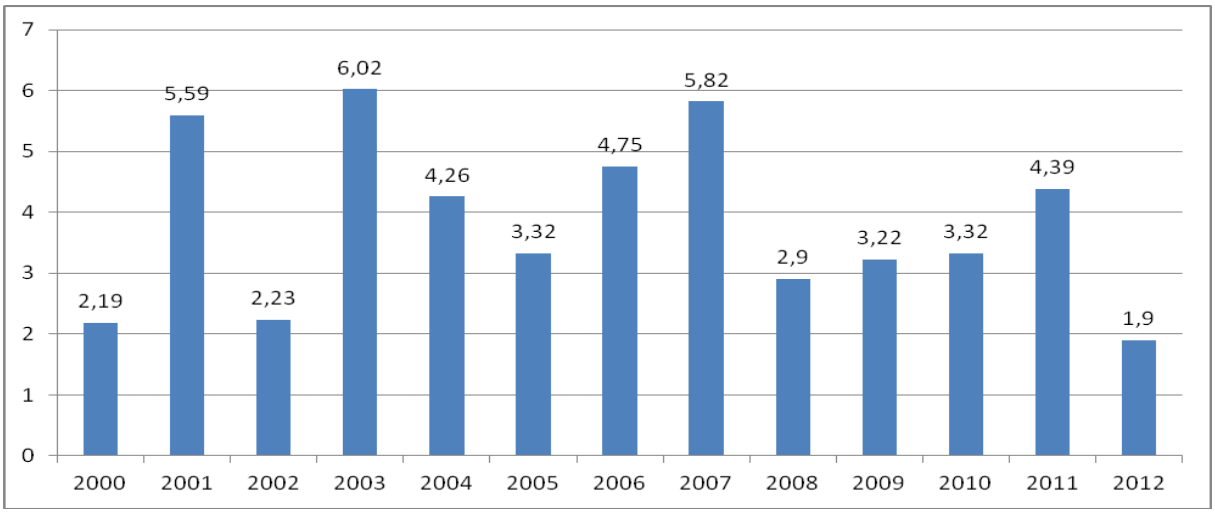


Per quanto attiene al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2012 segna un decremento rispetto al 2011 (in cui si erano avute 15 decisioni); anche in termini di peso

percentuale, può constatarsi una decisa diminuzione (dal 4,39% del 2011 all'1,9% del 2012). Non può non notarsi, infine, che il dato dell'ultimo anno per questo tipo di giudizio è il più basso dal 2000.

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

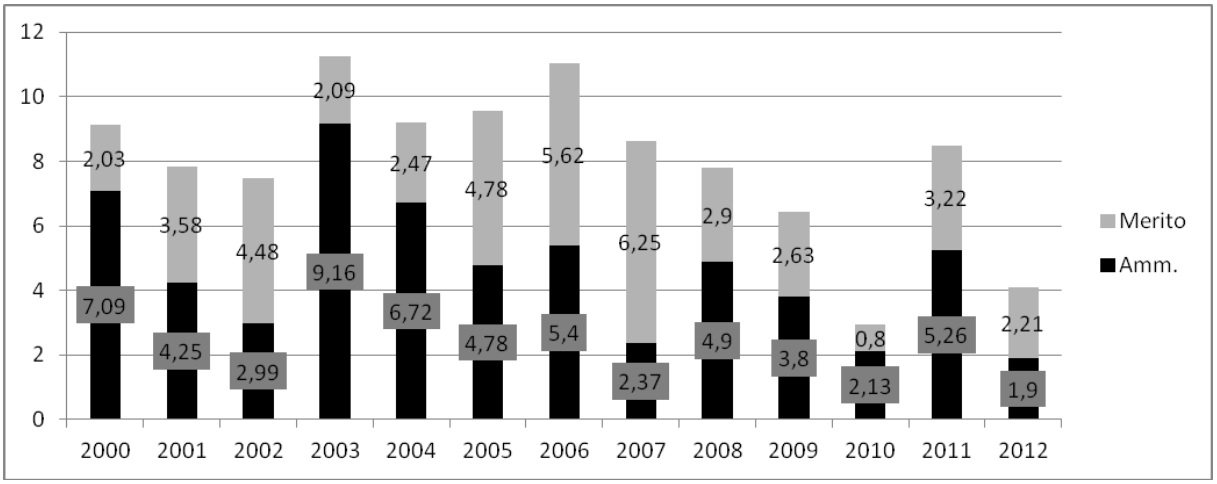
Grafico n. 5 – Il conflitto intersoggettivo in rapporto al totale delle decisioni (2000-2012)



Per quel che concerne i conflitti tra poteri dello Stato, il dato comprensivo delle decisioni rese nelle due fasi (ammissibilità e merito) del giudizio segna un diminuzione rispetto al 2011 (29 decisioni di cui 18 per la fase di ammissibilità e 11 rese nella fase di merito).

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

Grafico n. 6 – Il conflitto interorganico in rapporto al totale delle decisioni (2000-2012)



Nel 2012 si è avuta 1 decisione relativa all'ammissibilità di richieste referendarie. Il giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo mal si presta ad una valutazione in termini di tendenza, stante l'estrema volatilità del dato anno per anno.

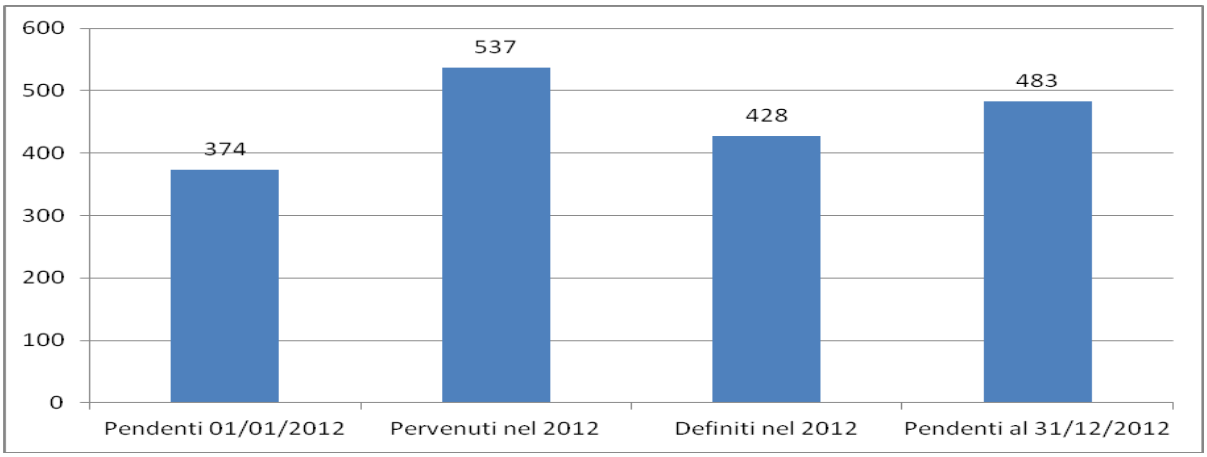
L'ultimo dato si riferisce alla correzione di errori materiali che con le 5 ordinanze del 2012 si pone in linea con il dato del 2011 (4).

1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promovimento

Al 1° gennaio 2012 risultavano pendenti complessivamente 374 giudizi. Al 31 dicembre 2012 sono pervenuti 537 atti di promovimento e sono stati definiti 428 giudizi, sicché alla fine del 2012 la pendenza ammonta a 483 giudizi (+109). Rispetto al 2011, si è registrata un'inversione di tendenza, dato che i pendenti al 31 dicembre 2011 erano diminuiti di 63 giudizi.

Il grafico n. 7 descrive questo andamento.

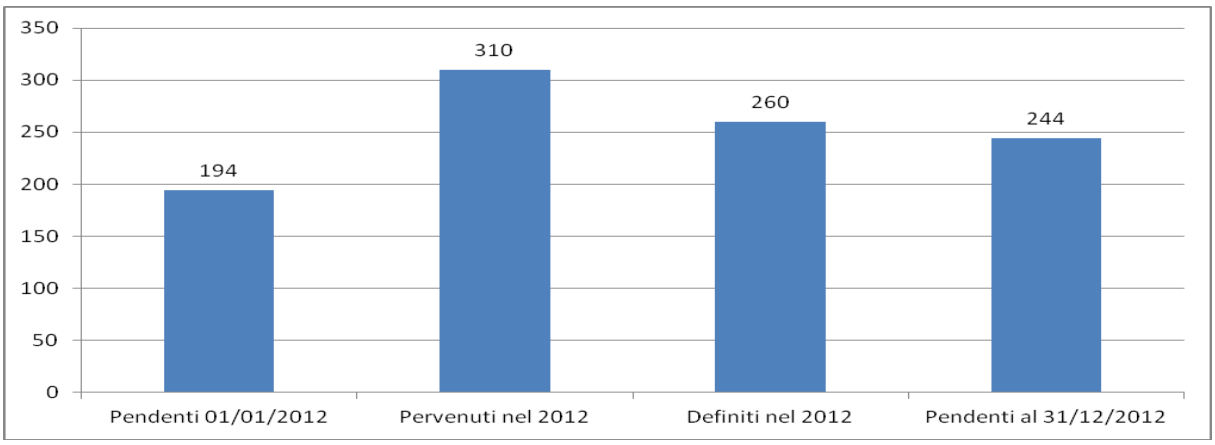
Grafico n. 7 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (totale, 2012)



Passando all'esame dei dati in relazione ai diversi tipi di giudizio, osserviamo che i giudizi in via incidentale pendenti al 1° gennaio 2012 erano 194, nel corso dell'anno ne sono pervenuti 310 e ne sono stati definiti 260, con un conseguente significativo incremento della pendenza 2012 per un totale di 244 giudizi da definire (+50).

Il grafico n. 8 offre un quadro di sintesi dei dati del 2012.

Grafico n. 8 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via incidentale, 2012)



Il dato relativo ai giudizi in via principale si pone in linea con l'andamento degli ultimi anni in cui sono aumentati notevolmente i ricorsi pervenuti (110 nel 2009, 123 nel 2010, 170 nel 2011); nel 2012 sono pervenuti ben 197 ricorsi (+ 15,8% rispetto al 2011).

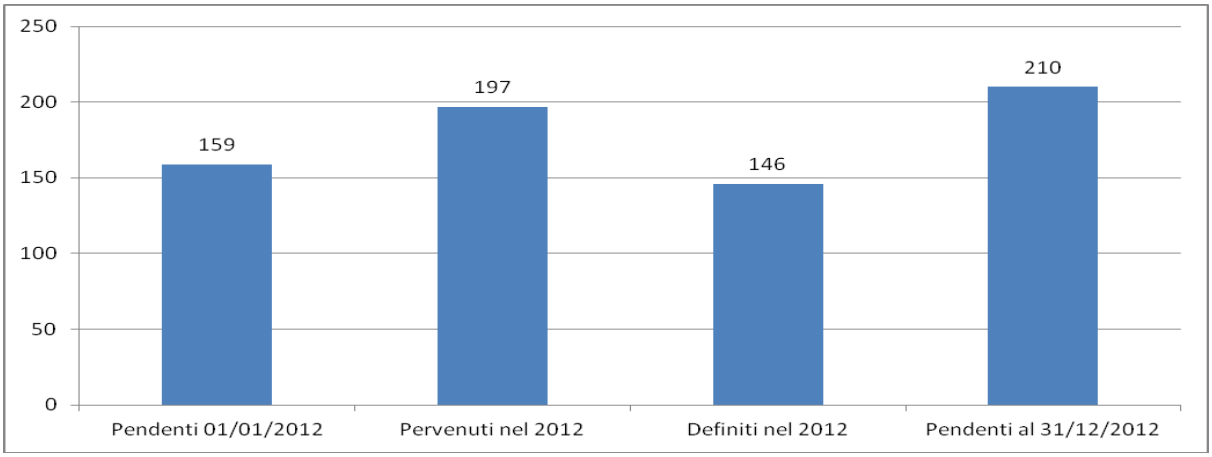
Malgrado la crescita dei ricorsi pervenuti sia stata compensata dall'incremento di quelli definiti (146, a cui sono da aggiungere 28 parzialmente decisi), il dato finale, dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2012 ha raggiunto la quota di 210. Tale occorrenza non si verificava dagli anni '80.

Raffrontando le due tipologie di giudizi di legittimità costituzionale si evince, come già emerso nel grafico n. 2, un'inversione di peso tra l'incidentale e il principale difficilmente ipotizzabile sino a qualche anno fa, ma che si inserisce in un tendenza che, a partire dal 2003, ha visto una pressoché costante crescita del giudizio in via di azione e in parallelo una tendenziale contrazione del giudizio in via di eccezione.

Anche quest'anno si mantiene la novità verificatasi nel 2011 nei rapporti tra le pendenze dei due giudizi di legittimità costituzionale: nella storia della giurisprudenza costituzionale, mai le pendenze nell'ambito del giudizio in via incidentale, a fine anno, avevano sopravanzato quelle del giudizio in via principale di sole 34 unità (244 rispetto a 210)[1].

Il grafico n. 9 illustra la dinamica relativa al giudizio in via principale nel 2012.

Grafico n. 9 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via principale, 2012)



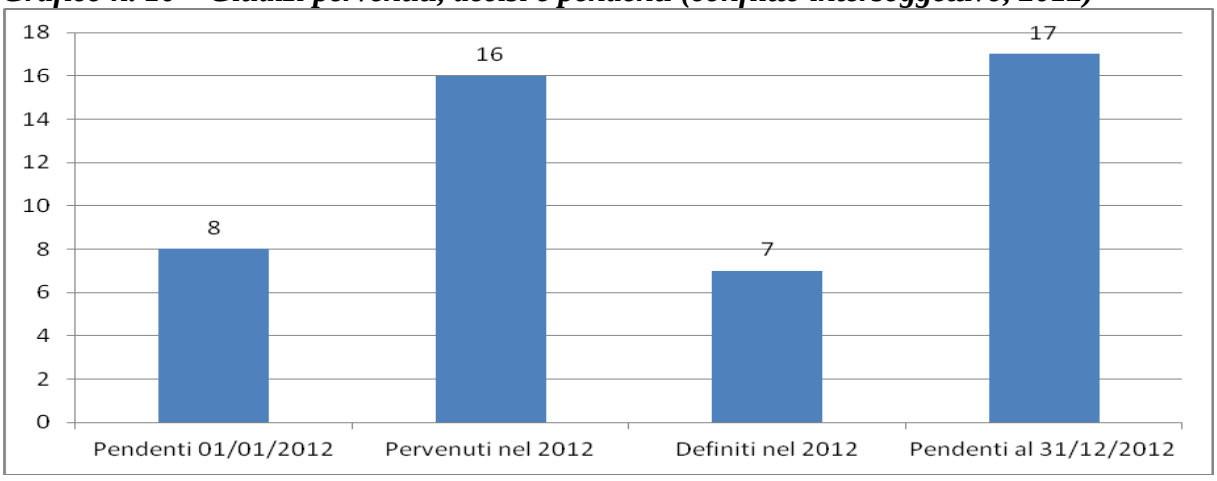
Per quel che attiene ai conflitti tra enti territoriali, sono pervenuti 16 conflitti, valore superiore a quello del 2011 (13), ed in linea con la media del periodo successivo al 2003, quando i conflitti promossi hanno oscillato tra i 12 del 2007 ed i 16 del 2004, con l'unica eccezione dei 28 conflitti del 2008.

I ricorsi definiti, invece, sono stati 7, un dato inferiore ai 19 del 2011 (-63,15%) ed alla tendenza degli anni precedenti.

Risultano pendenti alla data del 31 dicembre 17 giudizi.

Il grafico n. 10 dà un quadro di sintesi per il 2012.

Grafico n. 10 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto intersoggettivo, 2012)



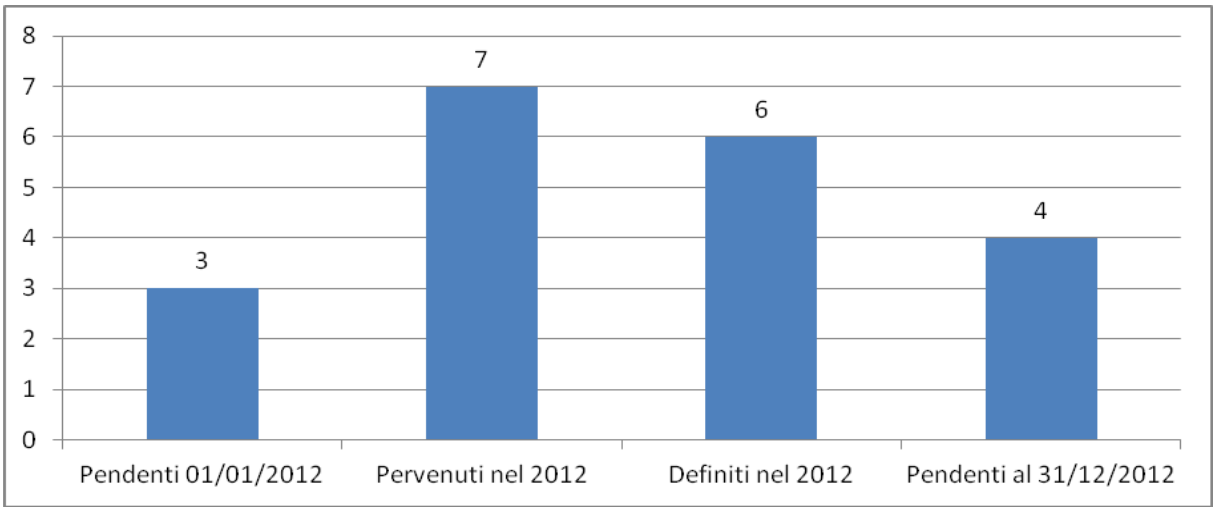
[1] Non si tengono in considerazioni i 28 ricorsi parzialmente decisi

Di segno sostanzialmente simile sono i dati relativi ai conflitti tra poteri dello Stato, per i quali può constatarsi un lieve aumento dei giudizi pendenti che da 11 passano a 12.

Con riguardo alla fase dell'ammissibilità, i giudizi pendenti al 1° gennaio 2012 erano 3, ne sono pervenuti 7, definiti 6 e 4 sono quelli pendenti al 31 dicembre 2012.

Il grafico n. 11 illustra i dati del 2012.

Grafico n. 11 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – ammissibilità, 2012)



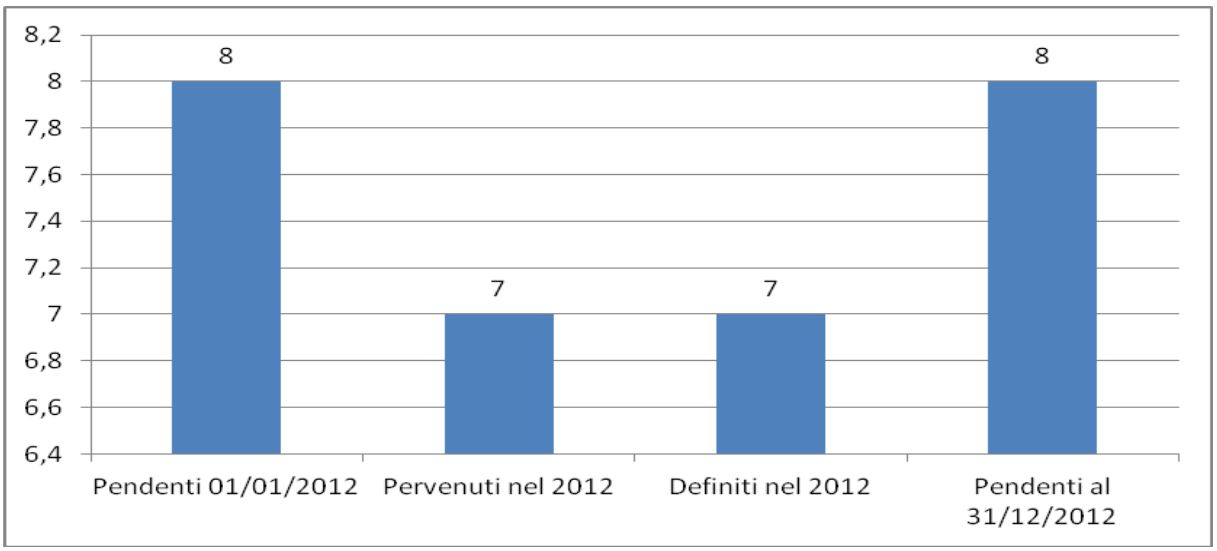
Nella fase di merito, può riscontrarsi un perfetto equilibrio tra i 7 giudizi pervenuti e i 7 giudizi definiti.

I ricorsi pervenuti sono stati 7, contro i 9 del 2011.

I ricorsi decisi sono stati 7, contro gli 11 del 2011 ed in linea con i 13 del 2009.

Il grafico n. 12 mostra la dinamica inerente al 2012.

Grafico n. 12 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – merito, 2012)



1.3. La forma delle decisioni

Le 316 decisioni rese nel 2012 si suddividono in 183 sentenze e 133 ordinanze, rispettivamente pari al 58% ed al 42% del totale.

Negli ultimi anni, e segnatamente dopo il picco negativo del 2002 (25,19%), la percentuale di sentenze ha visto una costante progressione (con l'unica eccezione del 2007) che è giunta, nel 2010, ad invertire i rapporti tra sentenze ed ordinanze, con le prime che hanno coperto il 55,85%: Si è riproposta, in tal modo, la situazione che, a partire dalla fase dello «smaltimento dell'arretrato», si era verificata soltanto negli anni compresi tra il 1992 ed il 1997, quando le sentenze avevano avuto un peso maggiore delle ordinanze.

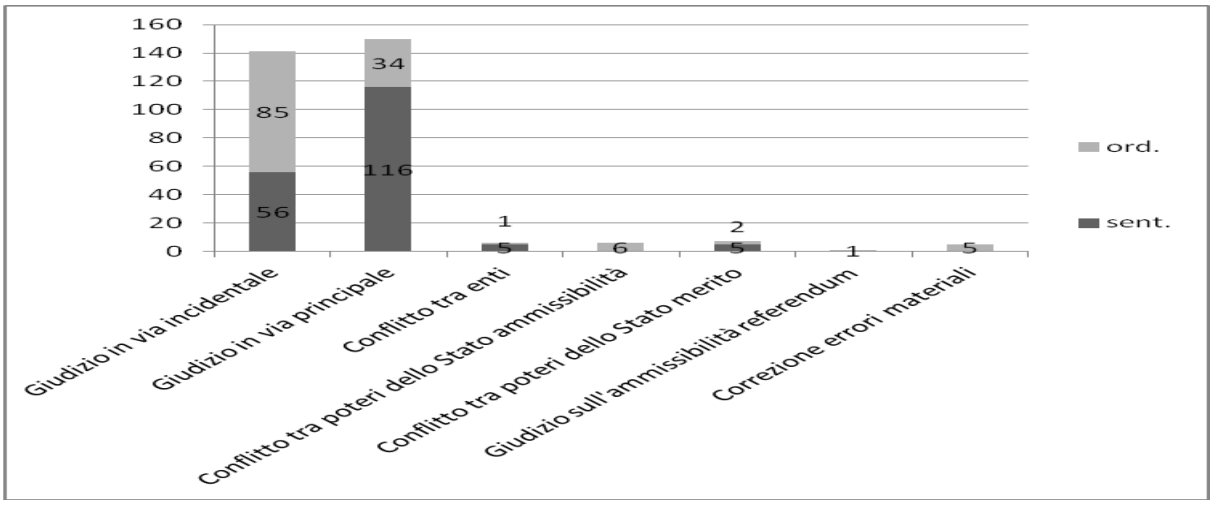
Il quadro generale si arricchisce di spunti di riflessione ulteriori allorché si vadano a disaggregare i dati delle sentenze e delle ordinanze per tipi di giudizio.

Nel giudizio in via incidentale, sono state rese 56 sentenze e 85 ordinanze (rispettivamente: 39,7% e 60,3%); nel giudizio in via principale sono state pronunciate 116 sentenze e 34 ordinanze (rispettivamente: 77,3% e 22,7%); il conflitto tra enti territoriali ha visto 5 sentenze e 1 ordinanza (rispettivamente: 83,3% e 16,7%); la fase di merito del conflitto tra poteri è stata conclusa in 5 casi con sentenza ed in 2 con ordinanza (rispettivamente: 71,4% e 28,6%).

Completano il quadro le 6 ordinanze adottate in sede di giudizio di ammissibilità del conflitto interorganico, 1 sentenza resa in sede di ammissibilità di richieste referendarie e le 5 ordinanze di correzione di errori materiali.

Il grafico n. 13 riassume i dati appena forniti.

Grafico n. 13 – Sentenze ed ordinanze per tipi di giudizio (2012)



I dati disaggregati per tipo di giudizio mostrano una sensibile diminuzione della quota di ordinanze nell'ambito del giudizio in via incidentale. In termini assoluti, infatti, le 85 ordinanze segnano una diminuzione significativa attestata dal fatto che dal 1990 mai si era avuto un tale numero. Anche le 56 sentenze esprimono un calo significativo; dal 1990 solo nel 2003 (54 sentenze) si è avuto un dato più basso.

L'altro dato da rimarcare è quello del numero di sentenze rese nel giudizio in via principale. Le 116 sentenze del 2012 rappresentano una decisa impennata rispetto all'anno precedente (quando le sentenze erano state 71). Il valore del 2012 è il dato più alto dal 2000.

Anche le 34 ordinanze segnano un vistoso aumento rispetto alle 20 del 2011, si tratta di un dato secondo solo a quello del 2010 (42).

Il numero delle sentenze nel giudizio in via principale ha superato, anche nel 2012, quello delle sentenze rese nel giudizio in via incidentale

1.4. Alcune evidenze sul giudizio di legittimità costituzionale: mancata pronuncia nel merito e dichiarazione di illegittimità

In questa sezione si evidenziano, per le decisioni rese nei giudizi di legittimità costituzionale, le dichiarazioni di illegittimità costituzionale, nonché i casi in cui la Corte non ha potuto pronunciarsi nel merito, con conseguente declaratoria di (manifesta) inammissibilità della questione promossa in via incidentale o di estinzione e cessazione della materia del contendere nel giudizio principale.
L'evidenza - riferita al quadriennio 2009-2012 - mostra dati di significativa consistenza, in termini sia assoluti sia relativi, per tutte le considerate tipologie di dispositivo.

Giudizio in via incidentale

Anno	***Totale decisioni***	***Dichiarazioni di manifesta inammissibilità della questione***	***Dichiarazioni di illegittimità costituzionale***
2012	141	79 (75 decisioni)	33 (25 sentenze)
2011	196	129 (121 decisioni)	39 (35 sentenze)
2010	211	122 (117 decisioni)	50 (42 sentenze)
2009	225	147 (135 decisioni)	34 (31 sentenze)

Giudizio in via principale

Anno	***Totale decisioni***	***Dichiarazioni di estinzione del processo***	***Dichiarazioni di cessazione della materia del contendere***	***Dichiarazioni di illegittimità costituzionale***
2012	150	29 (26 decisioni)	39 (34 decisioni)	120 (73 sentenze)
2011	91	17 (16 decisioni)	15 (15 decisioni)	84 (57 sentenze)
2010	141	32 (32 decisioni)	26 (25 decisioni)	109 (67 sentenze)
2009	82	13 (13 decisioni)	39 (18 decisioni)	77 (37 sentenze)

1.5. La scelta del rito

Nel 2012, la Corte ha tenuto 21 udienze pubbliche e 14 camere di consiglio.

Delle 316 decisioni totali, 178 (56,33%) sono state adottate a seguito di udienza pubblica, mentre 138 (43,270%) a seguito di camera di consiglio.

Rispetto allo scorso anno, i rapporti tra i due tipi di trattazione delle cause si sono invertiti: nel 2011, infatti, le 158 decisioni a seguito di udienza pubblica avevano coperto il 46,20% del totale, mentre le 184 decisioni a seguito di camera di consiglio il 53,80% del totale.

In anni recenti, le decisioni assunte in camera di consiglio erano sempre state prevalenti: il dato più alto di decisioni rese a seguito di udienza pubblica era stato segnato nel 2006, quando esse avevano coperto il 43,84% del totale. A partire dal 2000, poi, soltanto in un'altra occasione la percentuale era stata superiore al 40%, nel 2009, quando le pronunce rese a seguito di udienza pubblica si erano attestate al 42,11%; la quota era stata solo avvicinata nel 2005, con il 39,21%, e nel 2007, con il 39,01%, mentre nel 2008 si era avuto il picco negativo degli ultimi anni, con il 36,08%.

Può constatarsi come buona parte delle decisioni adottate a seguito di udienza pubblica abbiano avuto la forma di sentenza: delle 178 decisioni, 151 sono infatti sentenze (84,83%), mentre 27 sono le ordinanze (15,17%). Correlativamente, le ordinanze sono state la chiara maggioranza delle decisioni adottate a seguito di una camera di consiglio: 106 ordinanze (76,8%) contro 32 sentenze (23,2%).

1.6. I tempi delle decisioni e la trattazione delle pendenze

I tempi di decisione relativi al contenzioso costituzionale risultano ragionevolmente brevi. Di seguito si forniscono alcuni dati pertinenti ai singoli giudizi, dai quali emerge una tendenziale – ed a volte anche piuttosto marcata – contrazione, rispetto al passato, dei tempi entro i quali la Corte giunge a definire i giudizi pendenti.

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

Nel giudizio in via incidentale, la media dei giorni che sono intercorsi tra la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione e la data di trattazione in udienza pubblica o in camera di consiglio è di 181,55 giorni, un dato che mantiene una tendenza positiva che, dal 2007, sembra ormai ampiamente consolidata. Il dato del 2012 è in linea, infatti, con i 183,89 giorni del 2011, segna un –11,27% rispetto ai 204,74 giorni del 2010, a loro volta inferiori ai 228,38 del 2009, ai 259,50 del 2008, ai 277,08 del 2007 ed ai 319,54 del 2006, nel 2005 i giorni erano stati, in media, 291,91.

Nel giudizio in via principale, l'intervallo tra la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del ricorso e la trattazione della causa è più ampio: 251,28 giorni (contro i 203,29 giorni del 2011), che rappresentano, però, una riduzione del 24,44% rispetto ai 269,06 giorni del 2010. Si conferma, dunque, una contrazione sensibile dei tempi di decisione (nel 2009, il valore medio era di 671,26 giorni, nel 2008 di 384,39, nel 2007 di 366,97, nel 2006 di 392,40, nel 2005 di 672,97).

Dati oltretutto positivi si registrano in relazione ai giudizi per conflitto di attribuzione.

Nei conflitti tra Stato e Regioni e tra Regioni, dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del ricorso alla sua trattazione sono trascorsi, in media, 184 giorni, ciò che ha segnato un decremento del 29% rispetto ai 262,84 giorni del 2011.

Per quel che attiene alla media dei giorni necessari per la trattazione dei conflitti tra poteri dello Stato decisi nel merito, il valore medio è stato di 297,28 giorni tra la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione e la trattazione del ricorso: se rispetto al 2011, che ha

richiesto 305,73 giorni, la flessione può dirsi minima, il decremento assume rilievo se confrontato ai 373,50 giorni del 2010 (-20,3%).

Ad integrazione di quanto finora esposto, può rilevarsi che il tempo medio che occorre nel giudizio incidentale per giungere alla decisione è di 35,5 giorni dalla trattazione. Pressoché identico è il tempo che necessita nel giudizio in via principale ossia 35,98 giorni. Interviene, invece, un tempo maggiore per i conflitti intersoggettivi, nei quali la Corte impiega 42,42 giorni per decidere il ricorso nella fase del merito.

2. Il collegio giudicante

Nel 2012 Presidente del collegio è stato l'avv. Quaranta che ha sottoscritto 295 delle 316 decisioni. Le restanti 21 decisioni sono state sottoscritte dal vice Presidente prof. Gallo.

Con riferimento all'attività del collegio giudicante può rilevarsi che soltanto in due occasioni è mancata la tradizionale coincidenza tra giudice relatore della causa e giudice redattore della decisione: si tratta delle sentenze nn. 40 e 277, che hanno deciso rispettivamente un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ed un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Prospetti di sintesi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Illegittimità costituzionale:	Sent.	1	31	61	67	68	75
		78	106	107	110	141	162
		172	177	223	224	225	236
		237	251	257	258	272	273
		277					
Non fondatezza:	Sent.	8	15	21	96	109	101
		111	117	119	120	141	153
		162	166	167	204	230	242
		263	264	279	295	296	
Manifesta infondatezza:	Sent.	13					
	Ord.	25	43	45	49	60	73
		103	112	216	253	254	270
		276	286	306	313		
Inammissibilità:	Sent.	21	36	58	104	111	134
		140	141	165	220	252	257
		263	272	280	301		
Manifesta inammissibilità:	Sent.	223					
	Ord.	5	6	7	10	26	37
		38	43	44	48	60	65
		69	76	82	84	92	93
		94	95	102	113	125	126
		127	130	138	146	154	155
		156	169	170	174	175	181
		182	185	194	196	208	216
		222	235	239	240	249	255
		261	268	285	303	304	307
		312	313	314	315		
Restituzione atti:	Ord.	24	47	56	59	124	132
		150	168	180	190	232	248
		269	281	316			
Rinvio degli atti al rimettente per irricevibilità:	Ord.	240					

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Illegittimità costituzionale:	Sent.	14	18	20	22	30	32
		33	34	35	50	51	52
		53	54	62	66	70	74
		79	80	85	86	90	91
		99	105	114	115	116	129
		131	133	142	147	158	159
		160	161	163	171	176	178
		179	187	191	192	193	198
		199	200	201	211	212	213
		214	217	219	241	245	256
		262	271	278	287	288	289
		290	291	292	293	297	309
		310					
Non fondatezza:	Sent.	2	16	20	32	50	63
		64	71	80	91	100	108
		115	116	121	135	139	142
		143	144	147	148	149	151
		161	164	171	173	178	179
		183	184	187	189	193	198
		200	203	211	212	215	217
		221	226	231	234	241	244
		256	259	260	265	274	275
		278	284	293	297	298	299
		311					
Inammissibilità:	Sent.	20	32	33	64	80	99
		100	105	108	115	149	151
		173	183	184	187	188	193
		198	199	200	212	215	241
		244	246	256	294	298	299
		300	309	311			
Manifesta inammissibilità:	Sent.	202					
	Ord.	123	195	206			
Estinzione del processo:	Sent.	32	55	74	139	256	262
		278					
	Ord.	3	4	9	29	41	83
		89	98	122	128	136	152
		197	210	247	266	282	283
		302					

Cessazione della materia del contendere:	Sent.	20	32	50	62	74	86
		90	114	148	151	158	173
		193	200	215	217	226	241
		243	297	300	309	311	
	Ord.	11	12	27	28	137	145
		157	228	267	305	308	
Rinvio a nuovo ruolo.	Ord.	227					

Giudizio su conflitto di attribuzione tra enti

Estinzione:	Ord.	42			
Inammissibilità:	Sent.	72	81	118	238
Spettanza allo Stato:	Sent.	207			

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Improcedibilità del giudizio:	Ord.	23	233
Non spettanza alla Camera dei Deputati:	Sent.	39	
Non spettanza al Senato della Repubblica:	Sent.	205	
Spettanza al P.C.M.:	Sent.	40	
Spettanza al G.I.P.:	Sent.	87	
Spettanza alla Procura della Repubblica e al G.I.P.:	Sent.	87	
Spettanza al G.U.P.:	Sent.	88	
Spettanza alla Procura della Repubblica e al G.U.P. :	Sent.	88	

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Ammissibilità:	Ord.	46	57	97	218	229
Inammissibilità:	Ord.	186				

Giudizio sull'ammissibilità di referendum

Inammissibilità della richiesta referendaria:	Sent.	13

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali

Correzione:	Ord.	17	19	77	209	250

ANALISI DEL TIPO DI DISPOSITIVO

GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE (TOTALE n. 32)

***DECISIONI DI ILLEGITTIMITÀ* TOUT COURT**

sent. 2012/78	sent. 2012/106	sent. 2012/141	sent. 2012/162[1]
sent. 2012/177	sent. 2012/224	sent. 2012/225[2]	sent. 2012/272[3]
sent. 2012/273	sent. 2012/277		

DECISIONI MANIPOLATIVE

ablativa

“in quanto ha compreso”
sent. 2012/61

“limitatamente alla parola”
sent. 2012/236

“limitatamente alle parole”
sent. 2012/225[4]

“nella parte in cui attribuiscono”
sent. 2012/162[5]

“nella parte in cui dispone”
sent. 2012/223[6] sent. 2012/223 sent. 2012/223

“nella parte in cui esclude”
sent. 2012/277[7]

“nella parte in cui pone”
sent. 2012/75

“nella parte in cui prevede”
sent. 2012/251 sent. 2012/257

[1] (lo stesso capo di dispositivo contiene una declaratoria di illegittimità costituzionale “nella parte in cui attribuiscono”)
[2] (lo stesso capo contiene un dispositivo di natura ablativa, recante la formula “limitatamente alle parole”)
[3] (alla pronuncia è allegata un’ordinanza recante dispositivo di inammissibilità di taluni interventi spiegati nel giudizio di costituzionalità)
[4] (lo stesso capo contiene un dispositivo di illegittimità costituzionale secca)
[5] (lo stesso capo di dispositivo contiene una declaratoria di illegittimità costituzionale *tout court*)
[6] (lo stesso capo contiene un dispositivo di natura additiva, recante la formula “nella parte in cui non esclude”)
[7] (lo stesso capo contiene un dispositivo di natura ablativa, recante la formula “nella parte in cui priva di efficacia”)

“nella parte in cui stabilisce”
sent. 2012/31

additiva

“nella parte in cui fa derivare … senza prevedere”
sent. 2012/172

“nella parte in cui non esclude”
sent. 2012/223[8] sent. 2012/223

“nella parte in cui non fa salva”
sent. 2012/110

“nella parte in cui non prevede”
sent. 2012/68 sent. 2012/107 sent. 2012/237

“nella parte in cui non prevedono”
sent. 2012/67

sostitutiva

“nella parte in cui stabilisce … anziché”
sent. 2012/1 sent. 2012/258

ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE CONSEGUENZIALE (TOTALE n. 1)

sent. 2012/272[9]

INAMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE (TOTALE n. 16)

sent. 2012/21	sent. 2012/36	sent. 2012/58	sent. 2012/104
sent. 2012/111	sent. 2012/134	sent. 2012/140	sent. 2012/141
sent. 2012/165	sent. 2012/220	sent. 2012/252	sent. 2012/257
sent. 2012/263	sent. 2012/272[10]	sent. 2012/280	sent. 2012/301

INAMMISSIBILITA’ DELL’INTERVENTO (TOTALE n. 2)

sent. 2012/119 sent. 2012/223

[8] (lo stesso capo contiene un dispositivo di natura ablativa, recante la formula “nella parte in cui dispone”)
[9] (alla pronuncia è allegata un’ordinanza recante dispositivo di inammissibilità di taluni interventi spiegati nel giudizio di costituzionalità)
[10] (alla pronuncia è allegata un’ordinanza recante dispositivo di inammissibilità di taluni interventi spiegati nel giudizio di costituzionalità)

MANIFESTA INAMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE (TOTALE n. 63)

ord. 2012/5	ord. 2012/6	ord. 2012/7	ord. 2012/10
ord. 2012/26	ord. 2012/37	ord. 2012/38	ord. 2012/43
ord. 2012/44	ord. 2012/48	ord. 2012/60	ord. 2012/60
ord. 2012/65	ord. 2012/69	ord. 2012/76	ord. 2012/82
ord. 2012/84	ord. 2012/92	ord. 2012/93	ord. 2012/94
ord. 2012/95	ord. 2012/102	ord. 2012/113	ord. 2012/125
ord. 2012/126	ord. 2012/127	ord. 2012/130	ord. 2012/130
ord. 2012/138	ord. 2012/146	ord. 2012/154	ord. 2012/155
ord. 2012/156	ord. 2012/169	ord. 2012/170	ord. 2012/174
ord. 2012/175	ord. 2012/181	ord. 2012/182	ord. 2012/185
ord. 2012/194	ord. 2012/196	ord. 2012/208	ord. 2012/216
ord. 2012/222	sent. 2012/223	sent. 2012/223	ord. 2012/235
ord. 2012/239	ord. 2012/240	ord. 2012/249	ord. 2012/255
ord. 2012/261	ord. 2012/268	ord. 2012/285	ord. 2012/303
ord. 2012/304	ord. 2012/307	ord. 2012/312	ord. 2012/313
ord. 2012/314	ord. 2012/315	ord. 2012/315	

RESTITUZIONE DEGLI ATTI AL GIUDICE *A QUO* (TOTALE n. 15)

ord. 2012/24	ord. 2012/47	ord. 2012/56	ord. 2012/59
ord. 2012/124	ord. 2012/132	ord. 2012/150[11]	ord. 2012/168
ord. 2012/180	ord. 2012/190	ord. 2012/232	ord. 2012/248
ord. 2012/269	ord. 2012/281	ord. 2012/316	

RINVIO DEGLI ATTI AL GIUDICE *A QUO* (TOTALE n. 1)

ord. 2012/240

MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE (TOTALE n. 16)

ord. 2012/25	ord. 2012/43	ord. 2012/45	ord. 2012/49
ord. 2012/60	ord. 2012/73	ord. 2012/103	ord. 2012/112
ord. 2012/216	ord. 2012/253	ord. 2012/254	ord. 2012/270

[11] (alla pronuncia è allegata un'ordinanza recante dispositivo di inammissibilità di taluni interventi spiegati nel giudizio di costituzionalità)

ord. 2012/276	ord. 2012/286	ord. 2012/306	ord. 2012/313

NON FONDATEZZA DELLA QUESTIONE (TOTALE n. 23)

sent. 2012/8	sent. 2012/15	sent. 2012/21	sent. 2012/96
sent. 2012/101	sent. 2012/109	sent. 2012/111	sent. 2012/117
sent. 2012/119	sent. 2012/120	sent. 2012/141	sent. 2012/162
sent. 2012/166	sent. 2012/167	sent. 2012/204	sent. 2012/230
sent. 2012/242	sent. 2012/263	sent. 2012/264	sent. 2012/279
sent. 2012/295	sent. 2012/296[12]		

Non fondatezza nei sensi indicati in motivazione

sent. 2012/153

[12] (alla pronuncia è allegata un'ordinanza recante dispositivo di inammissibilità di taluni interventi spiegati nel giudizio di costituzionalità)

GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE (TOTALE n. 110)

DECISIONI DI ILLEGITTIMITÀ TOUT COURT

sent. 2012/14	sent. 2012/20	sent. 2012/30	sent. 2012/32
sent. 2012/32	sent. 2012/32	sent. 2012/33	sent. 2012/34[13]
sent. 2012/35[14]	sent. 2012/51	sent. 2012/52	sent. 2012/53
sent. 2012/62	sent. 2012/66	sent. 2012/70	sent. 2012/70
sent. 2012/74	sent. 2012/79	sent. 2012/85	sent. 2012/86
sent. 2012/90	sent. 2012/91	sent. 2012/99	sent. 2012/99
sent. 2012/99	sent. 2012/99	sent. 2012/105	sent. 2012/114
sent. 2012/114	sent. 2012/115	sent. 2012/116	sent. 2012/131
sent. 2012/133[15]	sent. 2012/147	sent. 2012/158	sent. 2012/159
sent. 2012/160	sent. 2012/161	sent. 2012/171	sent. 2012/171
sent. 2012/176	sent. 2012/178	sent. 2012/191[16]	sent. 2012/192
sent. 2012/192	sent. 2012/192	sent. 2012/192	sent. 2012/192
sent. 2012/198	sent. 2012/199	sent. 2012/200	sent. 2012/201
sent. 2012/211	sent. 2012/212	sent. 2012/212	sent. 2012/212
sent. 2012/212	sent. 2012/212	sent. 2012/212	sent. 2012/212
sent. 2012/212	sent. 2012/213	sent. 2012/213	sent. 2012/214
sent. 2012/217	sent. 2012/245	sent. 2012/256	sent. 2012/262
sent. 2012/262	sent. 2012/262	sent. 2012/278	sent. 2012/278
sent. 2012/278	sent. 2012/287	sent. 2012/288	sent. 2012/288[17]
sent. 2012/289	sent. 2012/290	sent. 2012/291	sent. 2012/292
sent. 2012/309	sent. 2012/310		

DECISIONI MANIPOLATIVE

<u>ablativa</u>

“in quanto riferito agli anni”
sent. 2012/50

[13] (la declaratoria di incostituzionalità ha riguardato un’intera legge regionale)
[14] (la declaratoria di incostituzionalità ha riguardato un’intera legge regionale)
[15] (la declaratoria di incostituzionalità ha riguardato un’intera legge regionale, peraltro composta di un solo articolo)
[16] (la declaratoria di incostituzionalità ha riguardato un’intera legge regionale)
[17] (nel capo di dispositivo è peraltro impiegata la formula “nella parte in cui consente”)

“in riferimento agli effetti … prodotti per il solo anno”
sent. 2012/217

“limitatamente alla sostituzione del comma”
sent. 2012/159

“limitatamente alle parole”
sent. 2012/278 sent. 2012/293

“nella parte in cui consente”
sent. 2012/278

“nella parte in cui dispone”
sent. 2012/80 sent. 2012/241

“nella parte in cui esclude”
sent. 2012/262

“nella parte in cui introduce”
sent. 2012/22

“nella parte in cui prevede”
sent. 2012/18 sent. 2012/33 sent. 2012/54 sent. 2012/85
sent. 2012/179 sent. 2012/187 sent. 2012/219

“nella parte in cui si applica”
sent. 2012/129 sent. 2012/129

“nella parte in cui si applicano”
sent. 2012/178

“relativamente alla disposizione”
sent. 2012/32

additiva

“nella parte in cui non prevede”
sent. 2012/271

“nella parte in cui non prevedono”
sent. 2012/163 sent. 2012/297

sostitutiva

“nella parte in cui dispone che … anziché …”
sent. 2012/116 sent. 2012/193 sent. 2012/193

“nella parte in cui dispone che … e non attribuisce …”
sent. 2012/142

ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE CONSEGUENZIALE (TOTALE n. 10)

sent. 2012/30	sent. 2012/52	sent. 2012/70	sent. 2012/105
sent. 2012/131	sent. 2012/176	sent. 2012/193	sent. 2012/193
sent. 2012/214	sent. 2012/310		

CESSAZIONE DELLA MATERIA DEL CONTENDERE (TOTALE n. 39)

ord. 2012/11	ord. 2012/12	sent. 2012/20	sent. 2012/20
ord. 2012/27	ord. 2012/28	sent. 2012/32	sent. 2012/50
sent. 2012/62	sent. 2012/74	sent. 2012/86	sent. 2012/90
sent. 2012/114	ord. 2012/137	ord. 2012/145	sent. 2012/148
sent. 2012/151	ord. 2012/157	sent. 2012/158	sent. 2012/173
sent. 2012/193	sent. 2012/200	sent. 2012/215	sent. 2012/217
sent. 2012/217	sent. 2012/217	sent. 2012/226	ord. 2012/228
sent. 2012/241	sent. 2012/243	ord. 2012/267	sent. 2012/297
sent. 2012/300	sent. 2012/300	ord. 2012/305	ord. 2012/308
sent. 2012/309	sent. 2012/311	sent. 2012/311	

ESTINZIONE DEL GIUDIZIO (TOTALE n. 15)

ord. 2012/3	ord. 2012/4	ord. 2012/9	ord. 2012/9
sent. 2012/32	ord. 2012/41	ord. 2012/41	ord. 2012/98
ord. 2012/136	ord. 2012/136	ord. 2012/152	ord. 2012/197
sent. 2012/256	sent. 2012/262	ord. 2012/266	

ESTINZIONE DEL PROCESSO (TOTALE n. 14)

ord. 2012/29	sent. 2012/55	sent. 2012/74	ord. 2012/83
ord. 2012/89	ord. 2012/122	ord. 2012/128	ord. 2012/139
ord. 2012/210	ord. 2012/247	sent. 2012/278	ord. 2012/282
ord. 2012/283	ord. 2012/302		

MANIFESTA INAMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE (TOTALE n. 4)

ord. 2012/123	ord. 2012/195	sent. 2012/202	ord. 2012/206

INAMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE (TOTALE n. 45)

sent. 2012/20	sent. 2012/32	sent. 2012/32	sent. 2012/33
sent. 2012/64	sent. 2012/80	sent. 2012/80	sent. 2012/80
sent. 2012/99	sent. 2012/99	sent. 2012/99	sent. 2012/100
sent. 2012/108	sent. 2012/115	sent. 2012/149	sent. 2012/151
sent. 2012/173	sent. 2012/183	sent. 2012/184	sent. 2012/187
sent. 2012/188	sent. 2012/193	sent. 2012/198	sent. 2012/198
sent. 2012/199	sent. 2012/200	sent. 2012/200	sent. 2012/212
sent. 2012/212	sent. 2012/215	sent. 2012/215	sent. 2012/241
sent. 2012/241	sent. 2012/244	sent. 2012/246	sent. 2012/256
sent. 2012/294	sent. 2012/298	sent. 2012/299	sent. 2012/299
sent. 2012/300	sent. 2012/309	sent. 2012/311	sent. 2012/311
sent. 2012/311			

INAMMISSIBILITÀ DELL'INTERVENTO (TOTALE n. 2)

sent. 2012/105	sent. 2012/114

NON FONDATEZZA DELLA QUESTIONE (TOTALE n. 118)

sent. 2012/2	sent. 2012/16	sent. 2012/20	sent. 2012/32
sent. 2012/50	sent. 2012/63	sent. 2012/63	sent. 2012/63
sent. 2012/64	sent. 2012/71	sent. 2012/80	sent. 2012/80
sent. 2012/80	sent. 2012/91	sent. 2012/100	sent. 2012/108
sent. 2012/115	sent. 2012/116	sent. 2012/121	sent. 2012/135
sent. 2012/139	sent. 2012/139	sent. 2012/139	sent. 2012/139
sent. 2012/139	sent. 2012/139	sent. 2012/139	sent. 2012/139
sent. 2012/139	sent. 2012/143	sent. 2012/147	sent. 2012/148
sent. 2012/148	sent. 2012/148	sent. 2012/148	sent. 2012/148
sent. 2012/148	sent. 2012/151	sent. 2012/151	sent. 2012/151
sent. 2012/151	sent. 2012/151	sent. 2012/161	sent. 2012/164
sent. 2012/164	sent. 2012/171	sent. 2012/171	sent. 2012/173
sent. 2012/173	sent. 2012/173	sent. 2012/173	sent. 2012/173
sent. 2012/178	sent. 2012/179	sent. 2012/183	sent. 2012/184
sent. 2012/187	sent. 2012/187	sent. 2012/187	sent. 2012/189
sent. 2012/198	sent. 2012/200	sent. 2012/200	sent. 2012/200

sent. 2012/200	sent. 2012/200	sent. 2012/203	sent. 2012/211
sent. 2012/212	sent. 2012/215	sent. 2012/215	sent. 2012/215
sent. 2012/215	sent. 2012/217	sent. 2012/217	sent. 2012/217
sent. 2012/221	sent. 2012/226	sent. 2012/231	sent. 2012/234
sent. 2012/241	sent. 2012/241	sent. 2012/241	sent. 2012/241
sent. 2012/241	sent. 2012/241	sent. 2012/244	sent. 2012/256
sent. 2012/259	sent. 2012/260	sent. 2012/265	sent. 2012/274
sent. 2012/275	sent. 2012/275	sent. 2012/278	sent. 2012/278
sent. 2012/284	sent. 2012/293	sent. 2012/297	sent. 2012/298
sent. 2012/299	sent. 2012/299	sent. 2012/299	sent. 2012/299
sent. 2012/311	sent. 2012/311	sent. 2012/311	sent. 2012/311
sent. 2012/311	sent. 2012/311	sent. 2012/311	sent. 2012/311

Non fondatezza nei sensi di cui in motivazione

sent. 2012/121	sent. 2012/144	sent. 2012/149	sent. 2012/149
sent. 2012/193	sent. 2012/193		

RINVIO A NUOVO RUOLO (TOTALE n. 1)

ord. 2012/227

GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI

ESTINZIONE DEL PROCESSO (TOTALE n. 1)

ord. 2012/42

INAMMISSIBILITÀ DEL RICORSO PER CONFLITTO TRA ENTI (TOTALE n. 4)

sent. 2012/72 sent. 2012/81 sent. 2012/118 sent. 2012/238

INAMMISSIBILITÀ DELL'INTERVENTO IN GIUDIZIO (TOTALE n. 1)

sent. 2012/81

SPETTANZA ALLO STATO (TOTALE n. 1)

[Rigetto del ricorso della Provincia autonoma] sent. 2012/207

GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

FASE DI AMMISSIBILITÀ

AMMISSIBILITÀ DEL RICORSO PER CONFLITTO TRA POTERI (TOTALE n. 5)

ord. 2012/46 ord. 2012/57 ord. 2012/97 ord. 2012/218
ord. 2012/229

INAMMISSIBILITÀ DEL RICORSO PER CONFLITTO TRA POTERI (TOTALE n. 1)

ord. 2012/186

FASE DI MERITO

ANNULLAMENTO DELLA DELIBERAZIONE DI INSINDACABILITÀ (TOTALE n. 2)

sent. 2012/39 sent. 2012/205

IMPROCEDIBILITÀ DEL RICORSO PER CONFLITTO TRA POTERI (TOTALE n. 2)

ord. 2012/23 ord. 2012/233

NON SPETTANZA ALLA CAMERA DEI DEPUTATI (TOTALE n. 1)

[accoglimento del ricorso del tribunale] sent. 2012/39

NON SPETTANZA AL SENATO DELLA REPUBBLICA (TOTALE n. 1)

[accoglimento del ricorso del tribunale] sent. 2012/205

SPETTANZA AL GIP (TOTALE n. 1)

[rigetto del ricorso della Camera dei deputati] sent. 2012/87

SPETTANZA AL GUP (TOTALE n. 1)

[rigetto del ricorso del Senato della Repubblica] sent. 2012/88

SPETTANZA AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (TOTALE n. 1)

[rigetto del ricorso del gup] sent. 2012/40

SPETTANZA ALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA (TOTALE n. 2)

[rigetto del ricorso della Camera dei deputati] sent. 2012/87

[rigetto del ricorso del Senato della Repubblica] sent. 2012/88

SPETTANZA ALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA ED AL GIP (TOTALE n. 1)

[rigetto del ricorso della Camera dei deputati] sent. 2012/87

SPETTANZA ALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA ED AL GUP (TOTALE n. 1)

[rigetto del ricorso del Senato della Repubblica] sent. 2012/88

GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI REFERENDUM

INAMMISSIBILITÀ DELLA RICHIESTA DI *REFERENDUM* (TOTALE n. 1)

sent. 2012/13

GIUDIZIO PER LA CORREZIONE DI OMISSIONI O ERRORI

CORREZIONE DI ERRORE MATERIALE (TOTALE n. 5)

[dispone che nel testo della sentenza … in sostituzione delle parole … siano inserite le parole:]

ord. 2012/17

[dispone che nella sentenza … sia corretto il seguente errore materiale:]

ord. 2012/77

[dispone che nell'ordinanza … sia corretto il seguente errore materiale:]

ord. 2012/19

[dispone che nella sentenza … siano corretti i seguenti errori materiali:]

ord. 2012/209

[dispone che nella sentenza … l'anno … sia sostituito dall'anno … e le parole … siano sostituite dalle parole …]

ord. 2012/250

INDICE DELLE VOCI

ABORTO E INTERRUZIONE DELLA GRAVIDANZA ..... sent. n. 126; ord. n. 196
ACQUE.....sent. nn. 100, 114, 133, 159, 243, 244
ADOZIONE E AFFIDAMENTO .....sent. n. 257
AMBIENTE ..... sent. nn. 14, 16; ord. n. 210
AMMINISTRAZIONE PUBBLICA .....sent. nn. 99, 139, 144, 148, 149, 173, 177, 262; ord. nn. 3, 4, 12, 27, 136, 305
APPALTI PUBBLICI ..... sent. nn. 52, 74, 256; ord. nn. 11, 122, 302
AGRICOLTURA.....sent. n. 158
ARTIGIANATO.....sent. nn. 86, 191
ASSISTENZA ..... sent. nn. 107, 161, 296, 297; ord. nn. 29, 76
AZIONE E DIFESA IN GIUDIZIO .....ord. n. 7
BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA.....sent. nn. 51, 70, 79, 115, 118, 131, 139, 148, 149, 151, 176, 178, 184, 192, 193, 246, 298, 309, 311; ord. nn. 3, 4, 9, 28, 41, 157, 228
CACCIA ..... sent. nn. 16, 20, 105, 106, 116, 158, 160, 278, 310; ord. n. 44
CALAMITÀ PUBBLICHE E PROTEZIONE CIVILE.....sent. nn. 22, 32, 85, 201, 256
CIRCOLAZIONE STRADALE ..... .sent. n. 167; ord. nn. 5, 60, 94, 82
COMMERCIO ..... sent. nn. 18, 191, 291, 299; ord. nn. 59, 128, 168, 197
CONTENZIOSO TRIBUTARIO .....sent. n. 109
CONTRATTI BANCARI ..... .sent. n. 78; ord. nn. 146, 182, 222, 307
CORTE DEI CONTI..... sent. nn. 72, 198; ord. nn. 130, 194
DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO E DELLE REGIONI .....sent. nn. 114, 217, 284; ord. nn. 92, 195
EDILIZIA E URBANISTICA.....sent. nn. 32, 114, 171, 184, 188, 225; ord. nn. 123, 210, 239, 314
ELEZIONI ..... sent. nn. 13, 67, 242; ord. n. 276
ENERGIA ..... .sent. nn. 54, 85, 99, 114, 224, 275; ord. nn. 24, 89
ENTI LOCALI ..... sent. nn. 141, 220, 226, 274; ord. nn. 227, 276
ENTI PUBBLICI.....sent. n. 161
ESECUZIONE PENALE.....sent. n.301
ESPROPRIAZIONI ..... sent. n. 61; ord. n. 235
ESTRADIZIONE .....ord. n. 10
FALLIMENTO E PROCEDURE CONCORSUALI..... .sent. n. 104; ord. n. 49, 281
FARMACIA.....sent. n. 231

FILIAZIONE..... ord. nn. 6, 7
FINANZA REGIONALE..... .sent. nn. 71, 241, 271
FORMAZIONE PROFESSIONALE..... sent. n. 108, 287
GIURISDIZIONE..... ord. n. 174
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA..... ord. nn. 56, 132, 180
HABITAT..... sent. nn. 278, 288
ILLECITO AMMINISTRATIVO.....sent. n. 252; ord. n. 175
IMMUNITÀ PARLAMENTARE.....sent. nn. 39, 205, ord. nn. 23, 57, 97, 186, 229, 233
IMMUNITÀ DEL CAPO DELLO STATO..... ord. n.218
IMPIEGO PUBBLICO..... sent. nn. 30, 32, 33, 51, 53, 62, 90, 99, 120, 129, 141, 149, 166, 189, 211, 212, 213, 215, 217, 223, 226, 245, 256, 259, 262, 279, 289, 290, 294; ord. nn. 28, 83, 145, 169, 267
IMPOSTE E TASSE..... sent. nn. 2, 30, 32, 33, 50, 64, 99, 103, 135, 142, 143, 258, 265, 288, 300; ord. nn. 37, 98, 156, 190, 232, 248, 268
IMPRESA E IMPRENDITORE..... sent. nn. 96, 179, 217
INFRASTRUTTURE..... sent. n. 183
INIZIATIVA ECONOMICA..... sent. nn. 164, 200, 203
IPOTECA..... ord. n. 6
ISTRUZIONE.....sent. nn. 147, 279, 298; ord. n. 261
LAVORO E OCCUPAZIONE.....sent. nn. 108, 221; ord. n. 112
MAFIA E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA..... sent. nn. 21, 34, 35, 216, 234
MAGISTRATI.....sent. n. 223, 295; ord. n. 303
MARCHI..... sent. nn. 86, 191
MATERNITÀ E INFANZIA.....sent. n. 257; ord. n. 312
MISURE DI PREVENZIONE.....sent. n. 21; ord. n.216
OPERE PUBBLICHE.....sent. n. 293; ord. n. 283
ORDINAMENTO MILITARE..... ord. n. 194
ORDINAMENTO PENITENZIARIO..... ord. n. 46
PAESAGGIO.....sent. nn. 66, 207; ord. nn. 152, 210
PARCHI.....sent. nn. 14, 100, 171, ord. n. 42, 282
PARLAMENTO.....sent. nn. 39, 205; ord. nn. 23, 57, 97, 186, 229, 233
PARTECIPAZIONI PUBBLICHE..... sent. n. 148
PORTI E AEROPORTI..... sent. n. 256
PREVIDENZA PRIVATA..... sent. nn. 8, 15, 36, 264
PREVIDENZA PUBBLICA.....sent. nn. 119, 223; ord. n. 194
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO..... sent. nn. 164, 179, 188, 202, 203, 207, 280; ord. n. 206

PROCEDIMENTO CIVILE ..... .sent. nn. 111, 117, 272; ord. nn. 26, 113, 138, 240, 253, 270, 304
PROCESSO AMMINISTRATIVO ..... sent. n. 162, 280; ord. n. 316
PROCESSO PENALE ..... sent. nn. 110, 153, 155, 165, 204, 230, 237; ord. nn. 127, 255, 286
PROCESSO TRIBUTARIO.....ord. nn. 181, 254
PROCREAZIONE MEDICALMENTE ASSISTITA.....ord. 150
PROFESSIONI..... sent. nn. 86, 166, 219, 238, ord. n. 102
PROPRIETÀ .....sent. n. 263, 277
PROVINCE AUTONOME..... sent. nn. 2, 74, 142, 189, 207, 238, 275**,** 278; ord. n. 4
REATI E PENE .....sent. nn. 1, 31, 58, 68, 134, 167, 251, ord. nn. 43, 45, 93, 124, 175, 208, 285, 313, 315
REATI MINISTERIALI.....sent. nn. 87, 88
REATI TRIBUTARI .....ord. n. 25
REFERENDUM ABROGATIVO .....sent. n. 13
REGIONI (IN GENERE).....sent. nn. 81, 121, 140**,** 198, 211
REGIONI A STATUTO SPECIALE .....sent. nn. 30, 64, 67, 71, 99, 115, 118, 135, 139, 143, 147, 151, 164, 178, 179, 183, 184, 187, 193, 198, 203, 215, 224, 234, 241, 246, 265; ord. nn. 3, 9, 11, 12, 41, 44, 136, 137, 195, 267
RESPONSABILITÀ CIVILE.....sent. nn. 73, 75, 273**,** 277
RIFIUTI..... sent. nn. 158, 159; ord. n. 247, 308
RISCOSSIONE ESATTORIALE.....ord. n. 47
SALUTE (TUTELA DELLA).....sent. n. 107
SANITÀ PUBBLICA .....sent. nn. 32, 33, 50, 55, 91, 115, 129, 131, 187, 211, 212, 214, 236, 260, 292; ord. nn. 154, 266
SEGRETO DI STATO.....sent. n. 40
SERVIZIO IDRICO INTERGRATO ..... sent. nn. 32, 62; ord. n. 48
SERVIZI PUBBLICI LOCALI.....sent. nn. 62, 199
SICUREZZA PUBBLICA.....sent. nn. 34, 35, 234
SOVVENZIONI, AIUTI, AGEVOLAZIONI PUBBLICHE.....sent. n. 217
SPESE DI GIUSTIZIA ..... sent. nn. 101, 155; ord. nn. 69, 95, 185, 270, 306
SPESE PROCESSUALI .....ord. n. 269
STATUTO REGIONALE.....sent. n. 63
STRANIERO ..... sent. nn. 86, 101, 172; ord. nn. 65, 84, 124, 125, 170
TELECOMUNICAZIONI .....sent. n. 163
TRASPORTO PUBBLICO .....ord. n. 32
TURISMO .....sent. nn.75, 80, 171
UNIONE EUROPEA.....sent. n. 278, 63

UNIVERSITÀ .....sent. n. 129; ord. n. 38
USI CIVICI ..... ord. n. 249