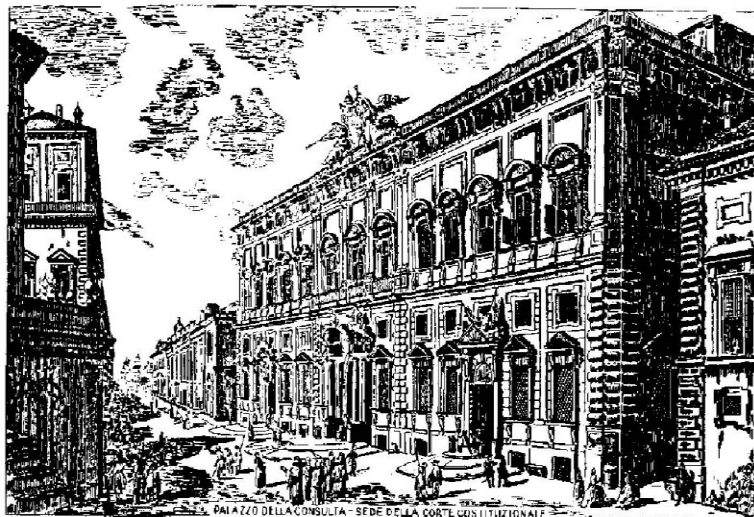


CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

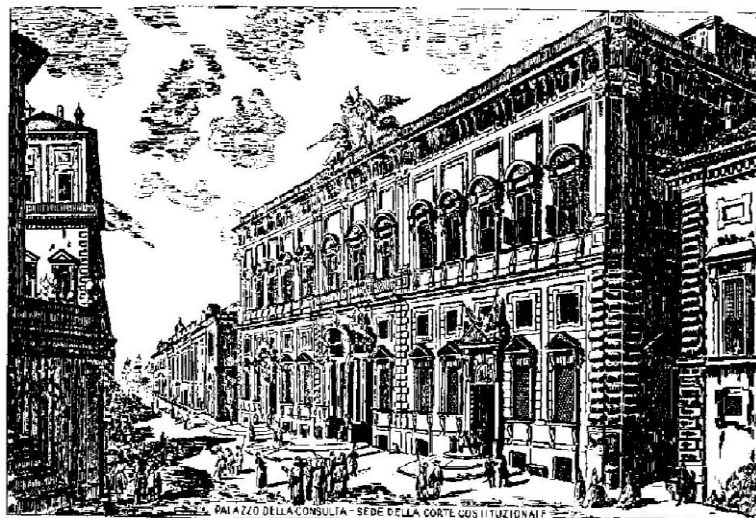


RELAZIONE SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2010

in occasione dell'incontro
del Presidente Ugo DE SIERVO
con la stampa

a cura di M. Bellocci
T. Giovannetti
R. Nevola
P. Passaglia
M. Pieroni
V. Seghetti

Palazzo della Consulta, 10 febbraio 2011



RELAZIONE SULLA
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2010

in occasione dell'incontro
del Presidente Ugo DE SIERVO
con la stampa

Indice sommario

Introduzione

<i>1. Alcuni dati statistici</i>	1
1.1. Il totale delle decisioni	1
1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento	6
1.3. La forma delle decisioni	10
1.4. La scelta del rito	15
1.5. I tempi delle decisioni e la trattazione delle pendenze	18
1.6. Rinvio	19
<i>2. Il collegio giudicante</i>	20

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

<i>1. Premessa</i>	21
<i>2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale</i>	21
<i>3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale</i>	22
<i>4. L'ordinanza di rimessione</i>	26
<i>5. La riproposizione delle questioni</i>	34
<i>6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i>	34
<i>7. Il parametro del giudizio</i>	36
<i>8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni</i>	37
<i>9. Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	40
<i>10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause</i>	43
<i>11. Le decisioni della Corte</i>	44
11.1. Le decisioni interlocutorie	44
11.2. Le decisioni processuali	44
11.3. Le decisioni di rigetto	46
11.4. Le decisioni di accoglimento	47

Capitolo II

Il giudizio in via principale

<i>1. Premessa</i>	49
<i>2. Il ricorso</i>	49
2.1. La notifica, il deposito ed i termini per ricorrere	49
2.2. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione	50
2.3. I contenuti del ricorso	51

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale	54
4. Il parametro di costituzionalità	55
5. L'interesse a ricorrere	58
6. La riunione e la separazione delle cause	65
7. Il contraddittorio di fronte alla Corte	65
8. Le decisioni della Corte	68
8.1. Le decisioni interlocutorie	68
8.2. L'estinzione del giudizio	68
8.3. Le decisioni processuali	69
8.4. Le decisioni di rigetto	70
8.5. Le decisioni di accoglimento	71

Capitolo III

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

1. Premessa	75
2. I soggetti del conflitto	75
3. Notificazione del ricorso e costituzione in giudizio	75
4. Gli atti impugnati	75
5. I parametri del giudizio	76
6. La materia del contendere e il «tono costituzionale» del conflitto	77
7. La riunione dei giudizi	78
8. Le decisioni della Corte	78
8.1. L'estinzione del giudizio	78
8.2. Le decisioni di inammissibilità	78
8.3. Le decisioni di merito	79

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa	80
2. I soggetti del conflitto	80
3. I profili oggettivi	81
4. Le decisioni della Corte	82

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa	83
2. I soggetti del conflitto	83
3. I profili oggettivi	83
4. Il ricorso per conflitto	83
5. Le decisioni della Corte	84

Parte II
Profili sostanziali

Capitolo I

Principî fondamentali

<i>1. Il legittimo affidamento</i>	85
<i>2. I principi di eguaglianza e ragionevolezza</i>	86
2.1. Il principio di eguaglianza-ragionevolezza	87
2.2. Il principio di ragionevolezza intrinseca	95
<i>3. La tutela delle minoranze</i>	101
<i>4. La condizione giuridica dello straniero</i>	103

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

<i>1. La libertà personale</i>	106
<i>2. I principi costituzionali in materia penale</i>	106
2.1 Il principio della riserva di legge	106
2.2. Il principio di irretroattività della legge penale	109
2.3. Il principio di tassatività	110
2.4. Il principio di offensività	111
2.5. La discrezionalità del legislatore nella individuazione delle condotte punibili e nella configurazione del relativo trattamento sanzionatorio	116
2.6. La finalità rieducativa della pena	119
<i>3. I principi costituzionali in materia processuale</i>	119
3.1. Il giusto processo	119
3.2. Il diritto di azione e di difesa	120
3.3. La tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti	123
3.4. Il patrocinio a spese dello Stato	123
3.5. La presunzione di non colpevolezza	125
3.6. La pubblicità delle udienze	125

Sezione II

I rapporti etico-sociali

<i>1. La tutela della famiglia</i>	127
1.1. Le unioni di fatto	127
1.2. Le unioni omosessuali	127
<i>2. La tutela della maternità</i>	128

Sezione III

I rapporti economici

<i>1. La previdenza sociale</i>	129
<i>2. La libertà di iniziativa economica privata</i>	129
<i>3. La proprietà</i>	132

Sezione IV	
I rapporti politici	
1. Il diritto di elettorato	134
Sezione V	
I doveri di solidarietà	
1. La disciplina dei tributi	135
Sezione VI	
La tutela dei diritti nella giurisdizione	
1. Il procedimento civile	136
1.1. La notificazione dell'atto introduttivo	136
1.2. La competenza	136
1.3. Il litisconsorzio	138
1.4. Il giuramento decisorio	138
1.5. L'interruzione del processo	139
1.6. La tutela cautelare	139
1.7. Le impugnazioni	141
1.8. L'esecuzione forzata	142
1.9. Le procedure concorsuali	143
2. Il procedimento penale	145
2.1. Le indagini preliminari e l'udienza preliminare	145
2.2. Le notifiche all'imputato	146
2.3. Le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni	146
2.4. I riti speciali	147
2.5. Le incompatibilità	150
2.6. Le misure cautelari	151
2.7. Acquisizione ed utilizzazione delle prove	153
2.8. Le impugnazioni	156
2.9. L'esecuzione	156
2.10. Il procedimento davanti al giudice di pace	158
2.11. Il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione	159
2.12. L'ordinamento penitenziario	161
3. Le controversie in materia di circolazione stradale	164
4. La giustizia amministrativa	166
5. La giurisdizione tributaria	169

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Il Parlamento	175
1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari	175
1.2. Autorizzazione allo svolgimento e all'utilizzo di intercettazioni telefoniche ...	175
2. La funzione normativa	179

2.1. La configurabilità di un atto alla stregua di una legge	179
2.2. Atti normativi e carattere dell'innovatività	180
2.3. Funzione legislativa e giudicato costituzionale	182
2.4. La copertura finanziaria delle leggi di spesa	183
3. <i>Il potere esecutivo</i>	184
3.1. L'assunzione di personale pubblico	184
3.2. Il contenimento della spesa pubblica	191
3.3. Lo <i>spoils system</i>	192
3.4. Il danno all'immagine della pubblica amministrazione	197
3.5. L'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi	198
4. <i>La giurisdizione</i>	198

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. <i>L'organizzazione delle Regioni</i>	200
1.1. L'autonomia statutaria e le leggi elettorali	200
1.2. Il regime della prorogatio delle assemblee regionali	202
2. <i>La ripartizione delle competenze normative</i>	204
2.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)	204
2.1.1. «Politica estera e rapporti internazionali dello Stato» (lett. a)	204
2.1.2. «Rapporti dello Stato con l'Unione europea» (lett. a)	205
2.1.3. «Immigrazione» (lett. b)	206
2.1.4. «Armi, munizioni ed esplosivi» (lett. d)	207
2.1.5. «Tutela della concorrenza» (lett. e)	208
2.1.6. «Sistema tributario [...] dello Stato» (lett. e)	223
2.1.7. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (lett. g)	227
2.1.8. «Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (lett. h)	228
2.1.9. «Giurisdizione e norme processuali» (lett. l)	233
2.1.10. «Ordinamento civile» (lett. l)	233
2.1.11. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela del risparmio e dei mercati finanziari» (lett. e) e di «ordinamento civile» (lett. l)	236
2.1.12. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lett. e) e di «ordinamento civile» (lett. l)	239
2.1.13. L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (lett. h) e di «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale» (lett. l)	241
2.1.14. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lett. m)	241
2.1.15. «Norme generali sull'istruzione» (lett. n)	246
2.1.16. «Coordinamento informativo statistico e informatico statale, regionale e locale dei dati della pubblica amministrazione» (lett. r)	247
2.1.17. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lett. s)	249
i) <i>Controlli e autorizzazioni finalizzati alla tutela dell'ambiente</i>	249

ii) <i>Parchi ed aree protette</i>	258
iii) <i>La promozione dello sviluppo del territorio</i>	261
iv) <i>La gestione dei rifiuti</i>	261
v) <i>La tutela della fauna</i>	264
vi) <i>La difesa del suolo</i>	266
2.1.18. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lett. e) e di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lett. s)	268
2.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)	271
2.2.1. «Professioni»	271
2.2.2. «Tutela della salute»	273
2.2.3. «Governare del territorio»	278
2.2.4. «Porti e aeroporti civili»	280
2.2.5. «Ordinamento della comunicazione»	281
2.2.6. «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»	281
2.2.7. L'operare congiunto delle materie «governo del territorio» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»	291
2.2.8. «Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»	292
i) <i>Misure per il contenimento della spesa corrente</i>	292
ii) <i>La procedura di spesa</i>	302
iii) <i>Interventi di rilevanza strategica nazionale</i>	303
iv) <i>Sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali.</i>	308
2.3. La compenetrazione delle competenze in materia di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»	309
2.4. Le materie di competenza residuale delle regioni	311
2.4.1. «Gestione del patrimonio immobiliare dell'edilizia popolare»	311
2.4.2. «Formazione professionale»	312
2.4.3. «Servizi sociali»	315
2.4.4. Il regime dei controlli	317
2.5. L'attrazione in sussidiarietà di competenze normative da parte dello Stato	318
2.6. Il potere regolamentare	319
3. <i>Il principio cooperativo</i>	320
4. <i>L'autonomia finanziaria</i>	321
4.1. Le azioni positive volte a rimuovere gli squilibri economici e sociali	321
4.2. I vincoli posti all'impiego delle risorse per il finanziamento del servizio sanitario nazionale	321
4.3. Il patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni	322
5. <i>Il potere sostitutivo</i>	323
6. <i>Le variazioni territoriali</i>	325
7. <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i>	325
7.1. La ripartizione delle competenze normative tra Stato ed autonomie speciali ...	326
7.1.1. Le materie di competenza primaria	326
a) <i>«Ordinamento dei masi chiusi e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini» (art. 8, n. 8, del d.P.R. n. 670 del 1972)</i>	326

b) «Caccia» (art. 4, n. 3, della legge cost. n. 1 del 1963)	327
c) «Lavori pubblici d'interesse regionale (o provinciale)» (art. 8, n. 17, del d.P.R. n. 670 del 1972; art. 4, n. 9, della legge cost. n. 1 del 1963)	327
d) La materia elettorale (art. 9, comma 3, del r.d.lgs. n. 455 del 1946; art. 15, comma 2, della legge cost. n. 4 del 1948)	329
e) «Cave e torbiere» (art. 8, n. 14, del d.P.R. n. 670 del 1972)	333
f) «Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione» (art. 3, lett. a), della legge cost. n. 3 del 1948)	333
7.1.2. Le materie di competenza concorrente	333
a) «Igiene e sanità» (art. 5, n. 16, della legge cost. n. 1 del 1963)	333
b) «Opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali» (art. 5, n. 22, della legge cost. n. 1 del 1963)	334
c) «Spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza” ed “esercizi pubblici» (art. 9, nn. 6 e 7, del d.P.R. n. 670 del 1972)	334
d) «Istruzione elementare e secondaria» (art. 9, n. 2, del d.P.R. n. 670 del 1972)	335
e) «Polizia locale» (art. 5, n. 13, della legge cost. n. 1 del 1963)	336
7.1.3. Le materie rientranti nella competenza integrativo-attuativa	336
a) «Tutela del paesaggio» (art. 6, n. 3, della legge cost. n. 1 del 1963)	336
b) «Istruzione di ogni ordine e grado» (art. 5, lett. a), della legge cost. n. 3 del 1948)	337
7.2. Le funzioni amministrative	337
7.3. L'autonomia finanziaria	338
7.3.1. Le autonomie speciali di fronte al processo di attuazione dell'art. 119 Cost.	338
7.3.2. L'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione concernenti l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali	340

Capitolo IV

La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali

1. Premessa	344
2. Diritto interno e diritto internazionale	344
3. Diritto interno e diritto dell'Unione europea	346

Introduzione

1. Alcuni dati statistici

Le rilevazioni statistiche relative alla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2010 appaiono di particolare interesse sotto molteplici profili. Da una osservazione cui si associ una comparazione tra l'ultimo anno e quelli precedenti emergono, infatti, elementi di novità significativi, insieme con alcuni aspetti di continuità rispetto al passato.

Di seguito, si forniranno alcuni dei dati che si ritengono più indicativi al fine di dare un quadro, anche «quantitativo», dell'attività svolta dalla Corte costituzionale nel 2010.

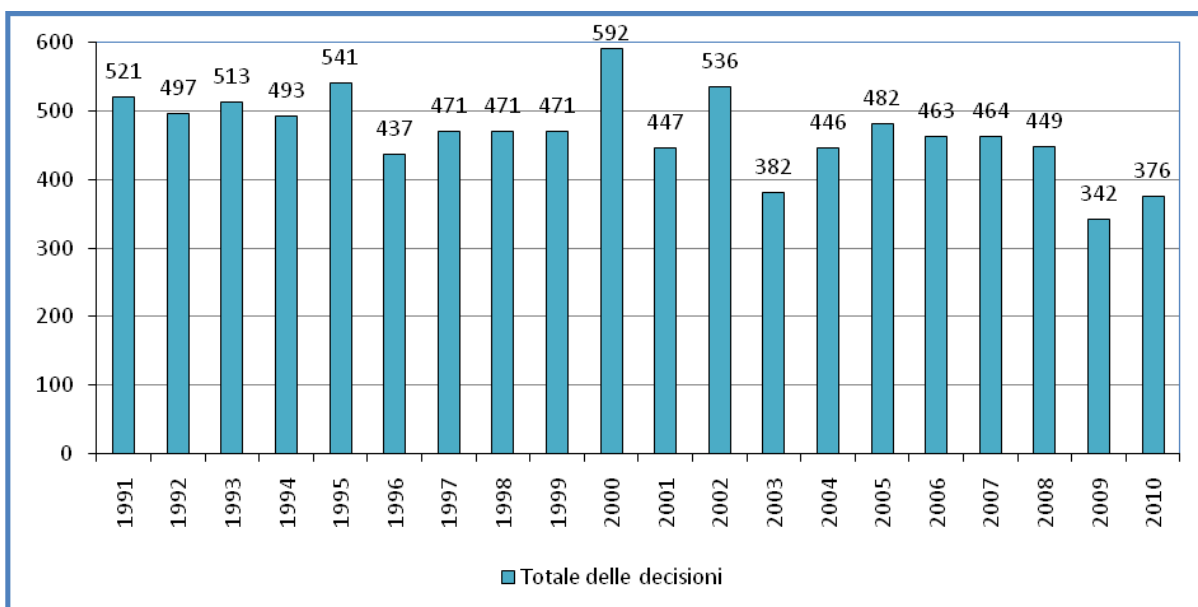
1.1. Il totale delle decisioni

Il totale delle decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2010 è di 376, cui dovrebbero aggiungersi le ordinanze non numerate (quali, ad esempio, quelle che si pronunciano in merito all'ammissibilità di interventi di terzi).

Si tratta di un dato considerevolmente superiore a quello del 2009 (+9,94% rispetto alle 342 dello scorso anno), che era stato, peraltro, il più basso dal 1986. Negli ultimi venticinque anni, il totale delle decisioni, con l'eccezione, appunto, del 2009, è sempre stato superiore alla soglia raggiunta quest'anno e solo in un'altra occasione (con le 382 decisioni del 2003) si è scesi al di sotto di quota 400. Ne discende una collocazione del dato del 2010 nettamente al di sotto (di circa 100 unità) della media degli ultimi anni: tralasciando il periodo del c.d. «smaltimento dell'arretrato» (1987-1989), il numero annuo di decisioni tra il 1990 ed il 2010 si è attestato, infatti, a 475,67.

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

Grafico n. 1 – Le decisioni annuali (1990-2010)



Pur dando atto dell'aumento rispetto al 2009, il tratto saliente pare dunque che possa essere indicato nella diminuzione dei valori assoluti rispetto al passato, diminuzione che è dovuta, evidentemente, ad una serie di fattori, tra i quali può inserirsi la minore quantità di atti di promovimento (su cui v. *infra*, par. seguente); su tutti i fattori, peraltro, si erge certamente la complessità delle cause affrontate.

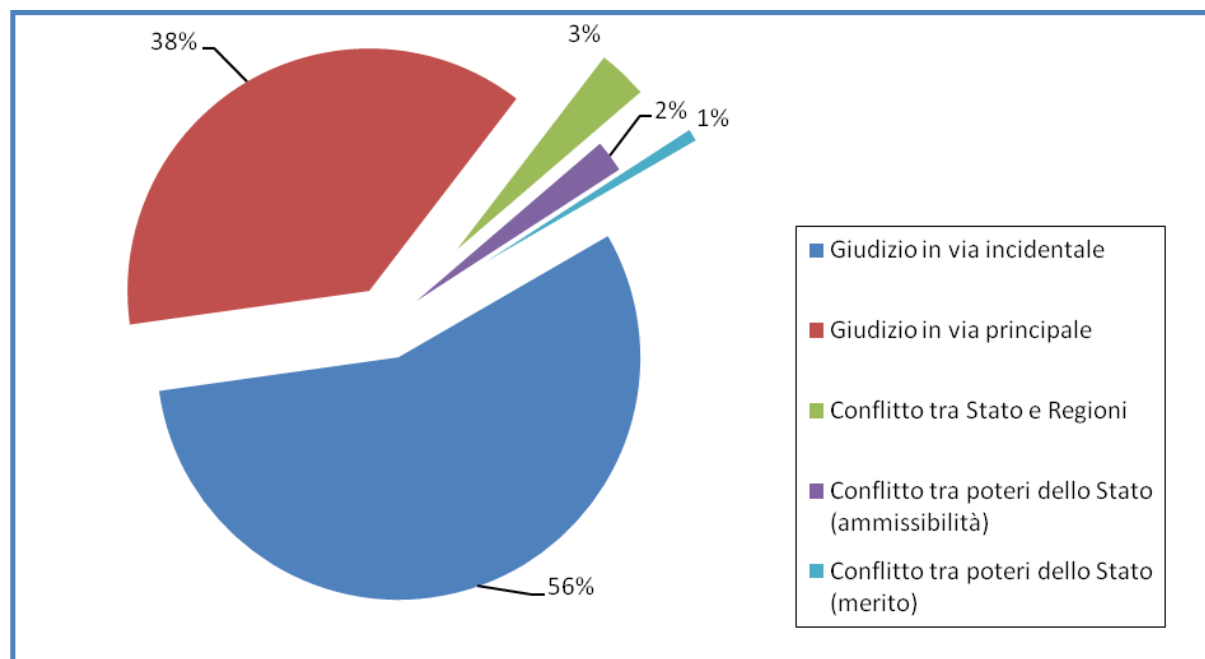
Il numero delle decisioni totali, pur se in sé rilevante, richiede una analisi che tenga presente i sin-

goli tipi di giudizio, analisi dalla quale emergono dati sui quali conviene appuntare l'attenzione.

Le 376 decisioni sono così ripartite: 211 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 141 nel giudizio in via principale; 12 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni; 11 in quello per conflitto tra poteri dello Stato, di cui 8 ordinanze emesse in sede di giudizio di ammissibilità e 3 decisioni rese nella fase di merito; a completare il quadro, si pone 1 pronuncia che ha deciso congiuntamente un giudizio in via principale ed un conflitto tra enti (si precisa, sin da ora, che, nelle rilevazioni che seguiranno, tale pronuncia verrà computata per metà nei dati del giudizio in via principale e per metà in quelli del conflitto intersoggettivo). Non constano, quest'anno, né decisioni sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo né ordinanze di correzione di errori materiali.

Tradotti questi valori in termini percentuali, può notarsi che il giudizio in via incidentale resta preponderante, con il 56,12% del totale delle decisioni, anche se, come si dirà tra breve, si conferma ed anzi si rafforza la sensibile contrazione rispetto al passato; segue il giudizio in via principale, con il 37,63%. La restante quota, di un sedicesimo del totale delle decisioni, è ripartita tra il 3,32% dei conflitti tra enti territoriali ed il 2,93% dei conflitti tra poteri (più in particolare, il 2,13% per le decisioni nella fase dell'ammissibilità e lo 0,80% per quelle nella fase di merito). Il grafico n. 2 illustra questi valori percentuali.

Grafico n. 2 – I tipi di giudizio nel 2010 (sul totale delle decisioni)



Tre elementi meritano di essere segnalati preliminarmente. L'uno consiste nella netta preponderanza dei giudizi di legittimità costituzionale e nella connessa marginalizzazione degli altri giudizi. Nel 2010 è proseguito il *trend* incrementale, in atto dal 2008, quando la somma delle percentuali del giudizio in via incidentale e di quello in via principale era stata pari all'88,42%; nel 2009 si era raggiunta la quota dei nove decimi dell'intero contenzioso (90,06%), mentre nell'anno in corso si è arrivati addirittura al 93,75%. Per ritrovare un dato analogo, debesi risalire al 1996 (93,82%); negli ultimi venticinque anni, il dato del 2010 è comunque il quinto più elevato (superato anche da quelli del 1987, del 1989 e del 1990, rispettivamente con 96,26%, 94,64% e 94,79%). Con riferimento agli anni più recenti, prima della crescita registrata nel 2008, le percentuali avevano oscillato su valori decisamente più bassi, tra il minimo storico del 2003 (80,37%) ed un massimo relativo del 2005 (85,87%).

Della concentrazione del contenzioso sui giudizi di legittimità ha beneficiato essenzialmente il giudizio in via principale. Il secondo elemento da rimarcare è, infatti, proprio il numero di decisioni

rese in quella sede, che rappresenta il valore più elevato nella storia della giurisprudenza costituzionale. Dopo che, dal 2003 in poi, i dati del giudizio in via principale avevano visto un assestamento su valori sensibilmente superiori al passato, e dopo che si era avuta una diminuzione nel biennio 2007-2008, nel 2009 si era riscontrata una nuova crescita, che nel 2010 si è significativamente rafforzata, sino a giungere alle 141,5 decisioni, il valore più alto di sempre, seguito da quelli del 1988 (130), del 2006 (113) e del 2005 (101).

Il terzo elemento da segnalare si collega strettamente al secondo, consistendo nella chiara diminuzione del numero di decisioni rese nell'ambito del giudizio in via d'eccezione. Per trovare un dato che, in termini assoluti, sia inferiore a quello del 2010, si deve tornare al 1981 (172 decisioni); da allora, i valori più bassi erano stati quelli del 2009 (225) e del 2003 (250), comunque chiaramente superiori alle 211 decisioni di quest'anno.

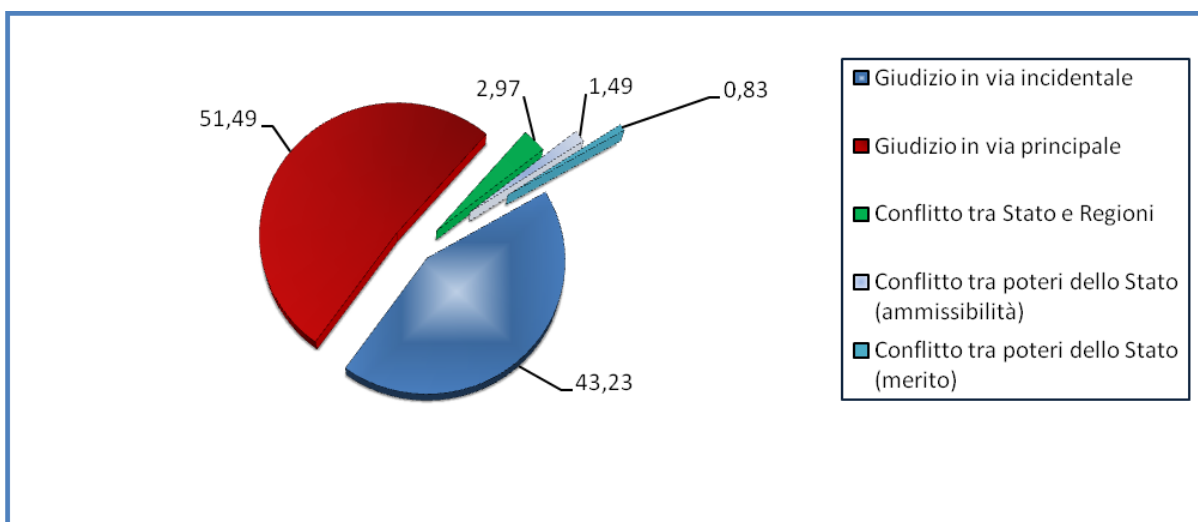
Questi dati trovano conferma analizzando i capi di dispositivo contenuti nelle singole decisioni. Nell'ambito del giudizio in via incidentale, i dispositivi sono stati 262, un numero considerevolmente più basso di quello del giudizio in via principale, in cui i capi di dispositivo sono stati 311, cui se ne aggiunge 1, in relazione alla pronuncia che ha deciso congiuntamente un giudizio in via principale ed un conflitto intersoggettivo.

La marginalizzazione degli altri giudizi è testimoniata anche dal numero di capi di dispositivo: nei conflitti tra enti territoriali, sono stati 17, cui se ne deve aggiungere 1 per la pronuncia appena sopra ricordata; le ordinanze rese nella fase di ammissibilità di conflitti interorganici si attestano a 9 dispositivi; per quanto attiene, infine, alla fase di merito, i capi di dispositivo sono stati solo 5.

Ne discende che, in termini percentuali, i 606 capi di dispositivo risultano così suddivisi: il giudizio in via incidentale copre il 43,23% del totale, il giudizio in via principale il 51,49%; il conflitto tra Stato e Regioni si attesta al 2,97%, il conflitto tra poteri dello Stato all'1,49%, per la fase dell'ammissibilità, ed allo 0,83%, per la fase di merito.

Il grafico n. 3 illustra la ripartizione percentuale appena descritta.

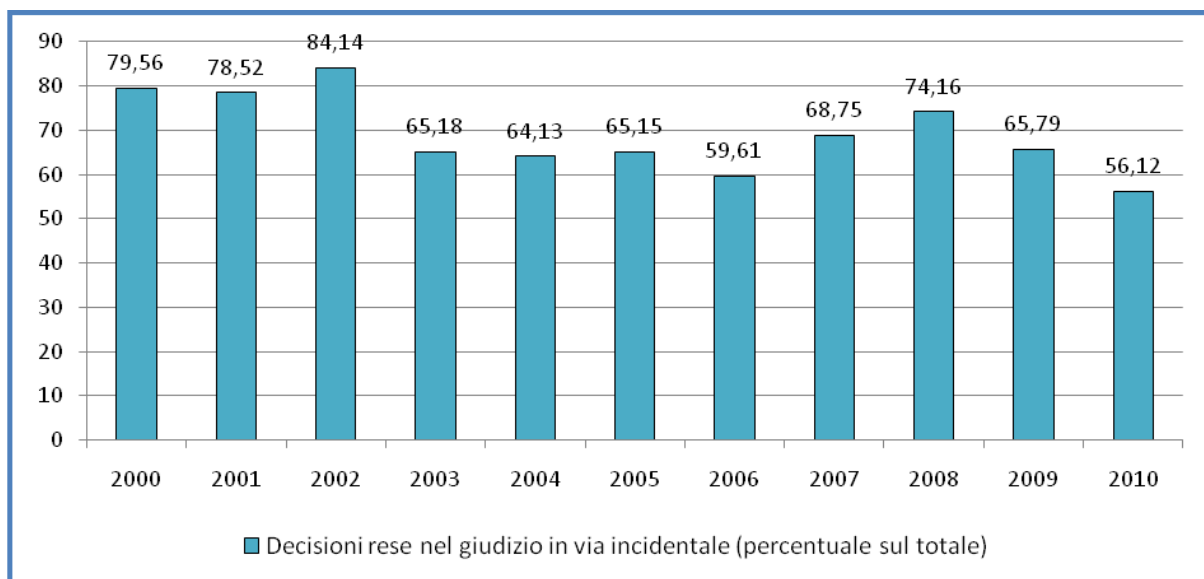
Grafico n. 3 – I tipi di giudizio nel 2010 (sul totale dei capi di dispositivo)



Tornando al dato inerente (non ai capi di dispositivo, ma) alle decisioni, e soffermandosi sul peso che, in percentuale, il giudizio in via incidentale ha avuto sul complesso dell'attività della Corte, il 2010 ha segnato il dato più basso di sempre. Per la terza volta nella storia, il giudizio in via incidentale resta al di sotto dei tre quinti del totale: era già accaduto nel 2006 (59,61%) e nel 1956 (58,82%). Il 56,12% del 2010 costituisce una conferma del *trend* negativo inaugurato nel 2009: dopo la contrazione subita negli anni 2003-2006, il giudizio in via incidentale aveva conosciuto un progressivo recupero, tra il 2007 ed il 2008, tanto da raggiungere valori (74,16% nel 2008) quasi assimilabili a quelli del periodo anteriore al 2003; nel 2009, invece, si era assistito ad una diminuzione dell'8,37%, corrispondente ad un saldo negativo di 108 decisioni; nel 2010, il saldo negativo di 14

decisioni corrisponde a -9,67% del peso di questo giudizio sul totale del contenzioso. Il grafico n. 4 mostra l'andamento del giudizio in via incidentale a partire dal 2000.

Grafico n. 4 – Il giudizio in via incidentale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2010)

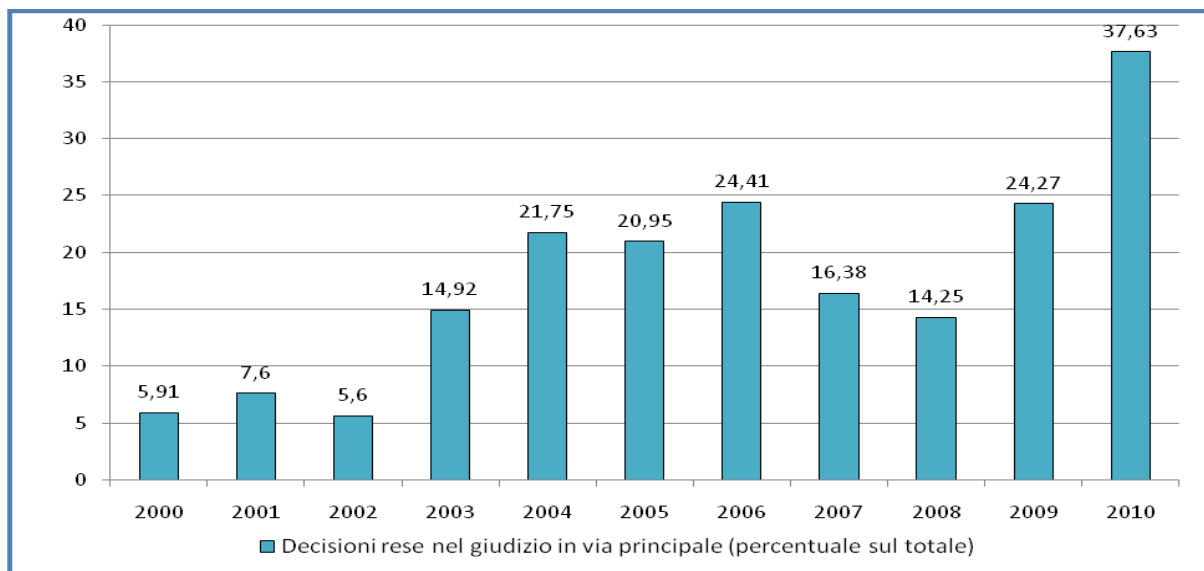


Valutazioni esattamente opposte debbono essere fatte per il giudizio in via principale, che ha visto un incremento nel valore assoluto delle decisioni di ben 58,5, cui ha corrisposto una crescita notevole del peso percentuale, passato dal 24,27% del 2009 al 37,63% del 2010. Da notare è che il dato percentuale è il più elevato dal 1956: solo nel primo anno di attività della Corte, infatti, il giudizio in via principale aveva assorbito una quota di contenzioso superiore (le 14 pronunce allora rese avevano rappresentato il 41,18% del totale).

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

Il grafico n. 5 mostra l'andamento del giudizio in via principale negli ultimi undici anni.

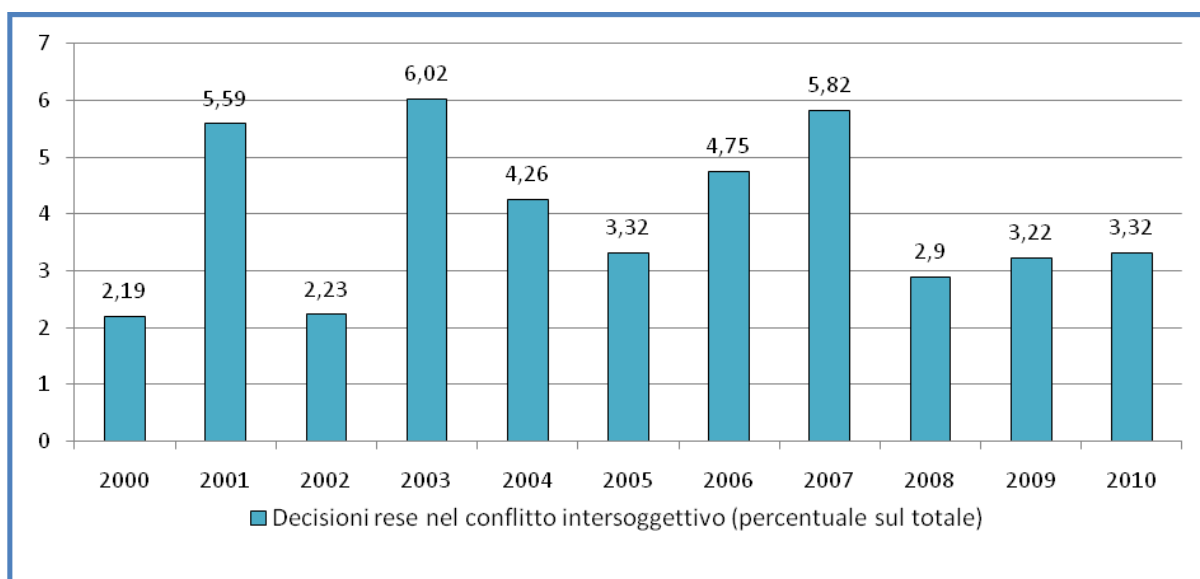
Grafico n. 5 – Il giudizio in via principale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2010)



Per quanto attiene al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2010 segna, in termini assoluti (sommando alle 12 decisioni su soli conflitti, metà della pronuncia che ha deciso congiuntamente un conflitto ed un giudizio in via principale), un leggero incremento rispetto allo scorso anno (+1,5 decisioni); anche in termini di peso percentuale, può constatarsi un lieve aumento (+0,10 rispetto al 3,22% del 2009), tanto contenuto, però, da non poter essere letto se non in chiave di continuità rispetto ai dodici mesi precedenti. Si è rimasti, in ogni caso, piuttosto lontani dai picchi riscontrati nell'ultimo decennio, in cui questo tipo di giudizio ha anche superato (nel 2003) la soglia del 6%.

Il grafico n. 6 illustra l'andamento dei conflitti intersoggettivi a partire dal 2000.

Grafico n. 6 – Il conflitto intersoggettivo in rapporto al totale delle decisioni (2000-2010)

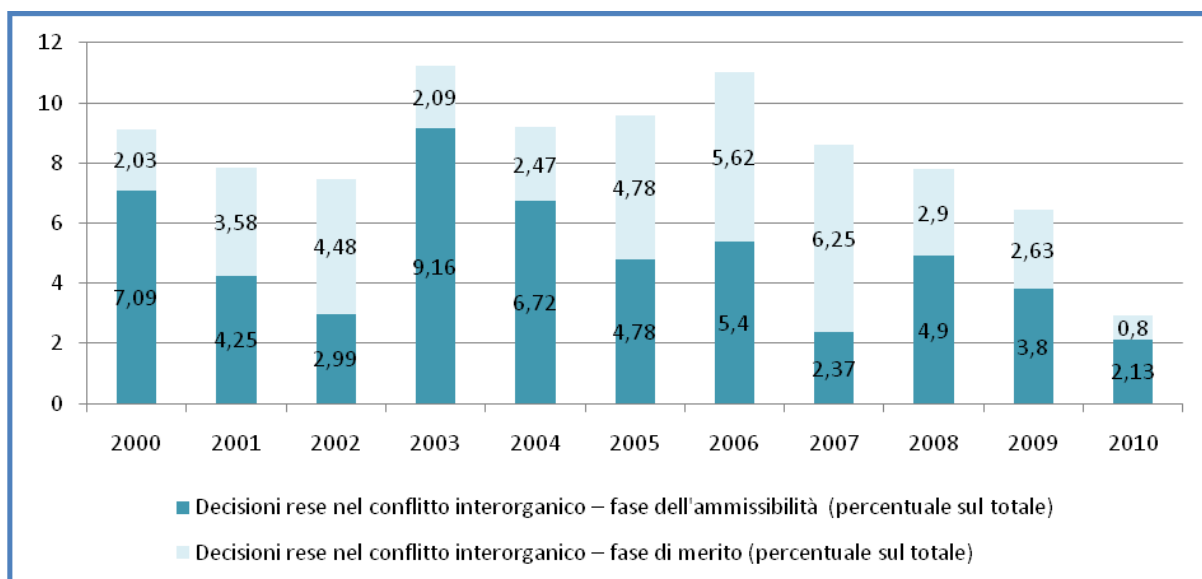


Per quel che concerne i conflitti tra poteri dello Stato, il dato complessivo delle decisioni rese nelle due fasi del giudizio pone il 2010 sui valori minimi degli ultimi quattordici anni: per trovare un dato che, in valore assoluto, non è superiore bisogna risalire, infatti, al 1996 (in cui si sono avute, appunto, 11 decisioni), ed è da notare che, dopo il 1992, soltanto in un'altra occasione il dato è stato più basso (2 decisioni nel 1994). Si conferma, dunque, il *trend* negativo in corso dal 2006. Rispetto al 2009, il decremento è marcato sia in termini di valori assoluti (-11 decisioni rispetto alle 22 del 2009) che in termini percentuali (addirittura -3,50% rispetto al 6,43% del 2009).

Disaggregando le decisioni della fase di ammissibilità da quelle della fase di merito, le prime hanno subito una contrazione più contenuta (-5 decisioni rispetto alle 13 del 2009), anche in percentuale (-1,67% rispetto al 3,80% del 2009). In calo sono state, perciò, soprattutto le decisioni rese nella fase di merito, che hanno visto un calo apprezzabile in valore assoluto (-6 rispetto alle 9 del 2008) ed ancor più in termini percentuali (-1,83 punti rispetto al 2,63% del 2009): per trovare un dato percentualmente più basso, si deve risalire al 1994.

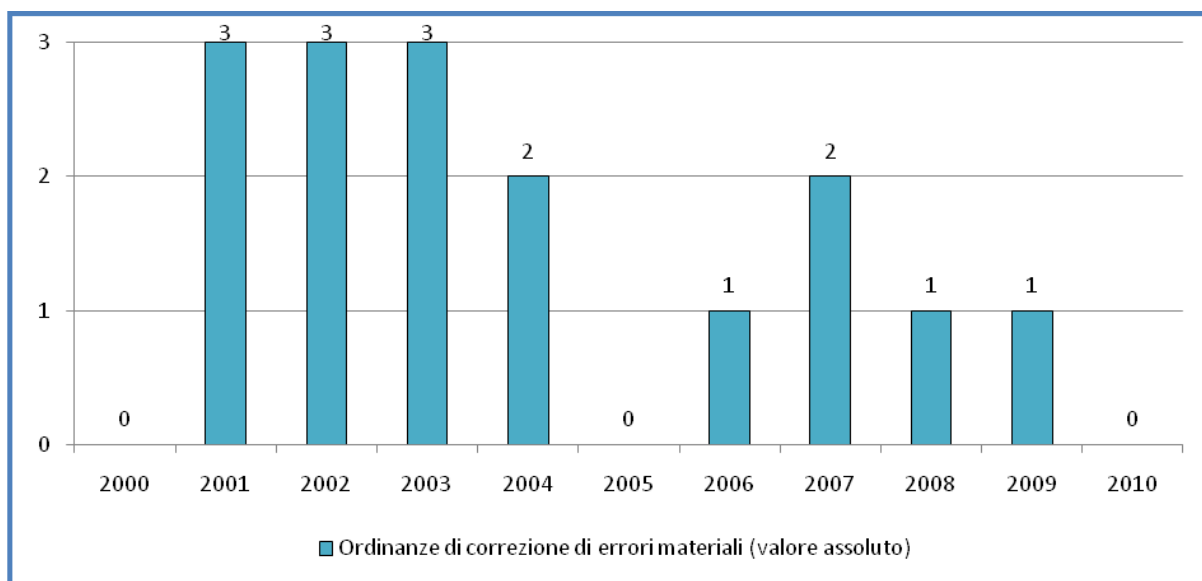
Il grafico n. 7 mostra l'andamento del conflitto interorganico negli ultimi undici anni, distinguendo tra decisioni rese in fase di ammissibilità e decisioni rese in fase di merito.

Grafico n. 7 – Il conflitto interorganico in rapporto al totale delle decisioni (2000-2010)



Come detto, nel 2010 non si sono avute ordinanze di correzione di errori materiali. Il grafico n. 9 mostra, comunque, l'andamento di questo tipo di pronunce a partire dal 2000. Vista la loro esiguità, i dati appaiono statisticamente di scarso rilievo.

Grafico n. 8 – Le ordinanze di correzione di errori materiali (2000-2010)



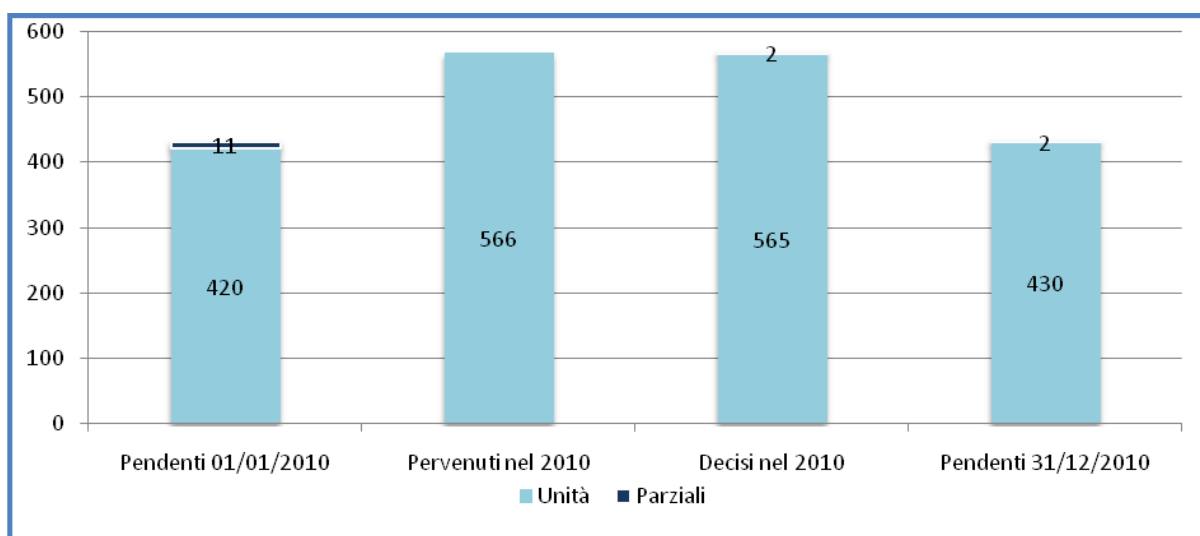
1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento

Quanto emerso con riferimento al numero di decisioni trova ampie conferme ed ulteriori specificazioni attraverso l'esame del rapporto tra atti di promuovimento pervenuti alla Corte, giudizi definiti nell'anno 2010 e variazione delle pendenze tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre.

In linea generale, deve constatarsi un quasi perfetto equilibrio tra giudizi definiti (565, cui si aggiungono 2 definiti solo parzialmente) ed atti di promuovimento pervenuti (566), donde la stabilità del dato riferito alle pendenze complessive: dalle 431 (di cui 11 parziali) del 1° gennaio si è passati alle 432 (di cui 2 parziali) del 31 dicembre 2010.

Il grafico n. 9 descrive questo andamento.

Grafico n. 9 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (totale, 2010)

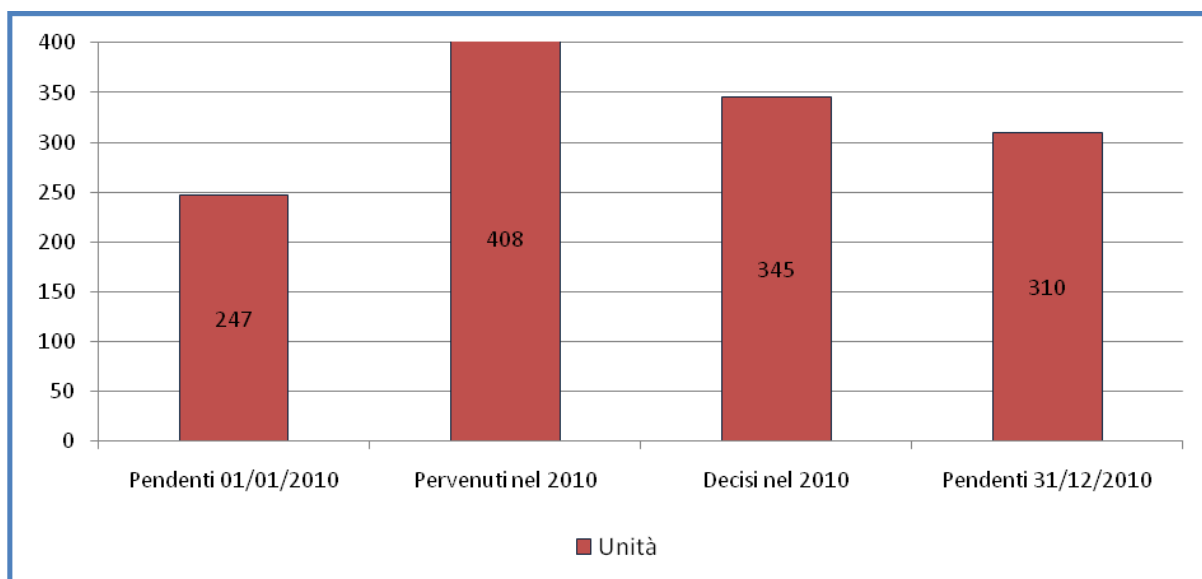


Il giudizio in via incidentale ha visto un assestamento – ma, in ultima analisi, anche una tendenziale conferma – rispetto al 2009, che era stato un anno per più versi particolare. Innanzi tutto, gli atti di promuovimento sono tornati a crescere, attestandosi a quota 408, dopo il dato estremamente esiguo del 2009 (quando erano stati solo 331): complessivamente, la crescita in rapporto allo scorso anno è stata del 23,26%. Pur con questo incremento, quello del 2010 è uno dei valori più bassi dal 1969: oltre che nel 2009, solo nel 1970 (con 395) il numero di ordinanze di rimessione pervenute era stato inferiore. Per restare agli anni più recenti, un dato assimilabile è stato quello del 2008 (446), mentre negli anni anteriori i valori erano assai più elevati (857 nel 2007, 701 nel 2006, 596 nel 2005; nel biennio 2003-2004, si era addirittura superato il migliaio, rispettivamente con 1196 e 1094). Una chiave di lettura di questi dati può essere data, oltre che dal sempre più solido radicamento della Costituzione a tutti i livelli di governo, dal forte impulso dato, specie a partire dalla seconda metà degli anni novanta, dalla giurisprudenza costituzionale alla configurazione della questione di legittimità costituzionale alla stregua di una *extrema ratio*, da sollevare una volta constatata l'impossibilità di giungere per via interpretativa ad una armonizzazione delle disposizioni legislative alla Costituzione.

L'esiguità relativa degli atti di promuovimento si è riverberata anche sul numero contenuto dei giudizi definiti, pari a 345, con una contrazione, rispetto ai 400 del 2009, del 13,75%. Per trovare un dato più basso deve risalirsi al 1978 (197), ma la distanza rispetto anche ad anni recenti non pare particolarmente rilevante: ad esempio, nel 2003, i giudizi definiti erano stati 435; più elevato, ma per certi versi ancora assimilabile al dato del 2010, è quello del 2006, con 506 giudizi definiti.

La combinazione tra giudizi pervenuti e giudizi definiti ha portato ad un innalzamento del dato delle pendenze, che si è attestato, al 31 dicembre, a 310, contro i 247 del 1° gennaio (+63, pari a +25,51% del dato iniziale). L'aumento è ben lungi dal potersi dire preoccupante, vuoi perché è bilanciato – come si vedrà subito – dall'andamento del giudizio in via principale, vuoi perché il dato del 2010 resta uno dei più contenuti dal 1967, inferiore a quello del 2008 (316 pendenze a fine anno) e superiore solo alle pendenze di fine 2009 ed a quelle di fine 1990 (281). I valori sono, quindi, solitamente ben più alti: ad esempio (ed in particolare), nel 2003 le pendenze a fine anno avevano raggiunto la quota di 1193 (il valore più alto del periodo successivo allo «smaltimento dell'arretrato»). Il grafico n. 10 offre un quadro di sintesi dei dati del 2010.

Grafico n. 10 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via incidentale, 2010)



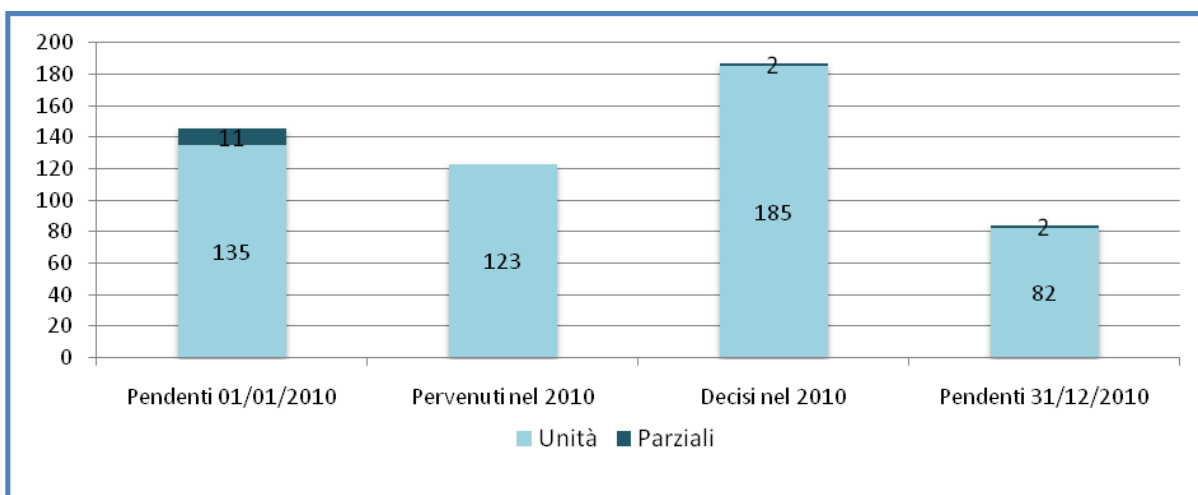
Come emerso già in sede di analisi del numero delle decisioni rese, il giudizio in via principale ha assorbito buona parte del contenzioso del 2010. I «numeri» relativi a questo giudizio sono, in effetti, tutti assai elevati, a cominciare da quello inerente ai ricorsi pervenuti. Dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il numero di ricorsi per anno si è progressivamente attestato al di sopra del centinaio: con l'eccezione del 2007 (quando i ricorsi erano stati «soltanto» 52), i dati oscillavano tra i 96 del 2002 ed i 116 del 2004; nel 2009 erano stati 110, nel 2008, 106. Nella storia della giurisprudenza costituzionale, soltanto nel 1989 (con 107) si erano raggiunti valori analoghi. Nel 2010 il numero di ricorsi ha superato, per la settima volta, il centinaio, ma si è addirittura accresciuto rispetto al passato, raggiungendo quota 123 (+11,82% rispetto al 2009).

A fronte della crescita di un già elevato tasso di conflittualità tra enti territoriali, la Corte ha incrementato in maniera assai notevole la propria attività decisoria: dagli 84 giudizi definiti integralmente, cui si sommavano 11 decisi parzialmente, nel 2009, si è passati (nel 2010) a 185 giudizi definiti integralmente e 2 decisi parzialmente (+120,24%). Trattasi del valore più elevato di sempre, che supera anche quello del 1988 (170), il quale sinora era stato avvicinato (ma restandone a distanza) solo nel 2006 (137 giudizi definiti, *in toto* o *pro parte*) e nel 2005 (135 giudizi definiti, *in toto* o *pro parte*).

Il numero dei ricorsi decisi ha ampiamente compensato quello dei ricorsi pervenuti, con il che, nell'anno che ha segnato il picco storico di questi ultimi, non è mancata una contrazione assai rilevante delle pendenze, che si sono ridotte da 146 (comprenditive di 11 ricorsi parzialmente decisi) a 84 (comprenditive di 2 ricorsi parzialmente decisi): -62 unità, pari a -42,47% del dato iniziale.

Il grafico n. 11 illustra la dinamica relativa al giudizio in via principale nel 2010.

Grafico n. 11 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via principale, 2010)



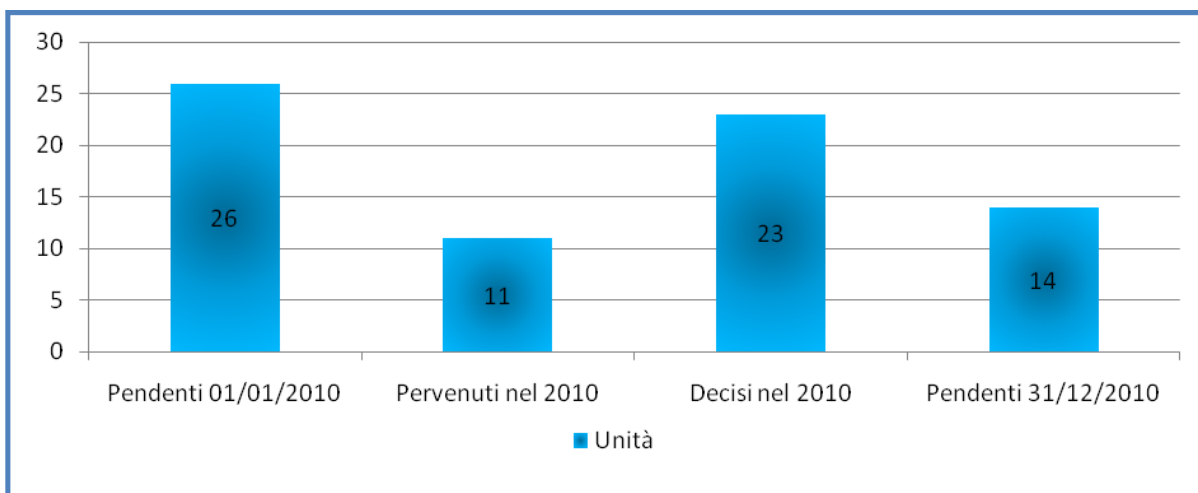
Per quel che attiene ai conflitti tra enti territoriali, le sopravvenienze sono state pari a 11, valore inferiore rispetto a quello del 2009 (15), ma anche alla media del periodo successivo al 2003, quando i conflitti promossi hanno oscillato tra i 12 del 2007 ed i 16 del 2004, con l'unica eccezione dei 28 del 2008.

I ricorsi decisi sono, invece, stati 23, un valore assai più elevato del 2009 (12) e del 2008 (14), in linea con quelli del periodo 2004-2007, attestati tra i 21 del 2004 ed i 28 del 2007.

Nel 2009, dunque, il numero di conflitti decisi ha superato sensibilmente quello dei conflitti promossi, con il che le pendenze sono diminuite dalle 26 del 1° gennaio alle 14 del 31 dicembre (-46,15% del dato iniziale). Si tratta di uno dei valori più bassi dal 1990, superiore soltanto a quello del 2007 (9).

Il grafico n. 12 dà un quadro di sintesi per il 2010.

Grafico n. 12 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto intersoggettivo, 2010)



Di segno parzialmente diverso sono i dati relativi ai conflitti tra poteri dello Stato, per i quali può constatarsi un generalizzato (seppur leggero) incremento delle pendenze.

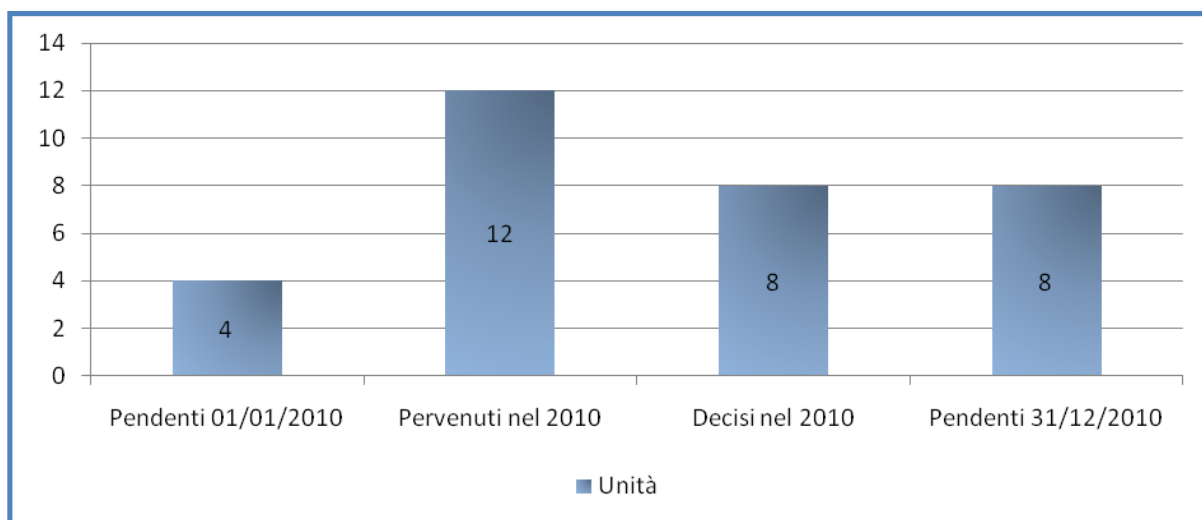
Con riguardo alla fase dell'ammissibilità, i 12 ricorsi pervenuti confermano il dato del 2009, che rappresentava il minimo su base annuale registrato dal 1997 (nel 2008, gli atti di promuovimento erano stati 21).

Gli 8 ricorsi decisi segnano, invece, una flessione significativa in rapporto ai 13 ricorsi decisi nel 2009. Dopo il 1994, soltanto nel 1996 si è avuto in valore inferiore (6; nel 1995 erano stati 8).

Il saldo negativo tra ricorsi decisi e ricorsi pervenuti ha leggermente incrementato un carico di pendenze peraltro assai contenuto: dalle 4 del 1° gennaio, si è passati alle 8 del 31 dicembre.

Il grafico n. 13 illustra i dati del 2010.

Grafico n. 13 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – ammissibilità, 2010)



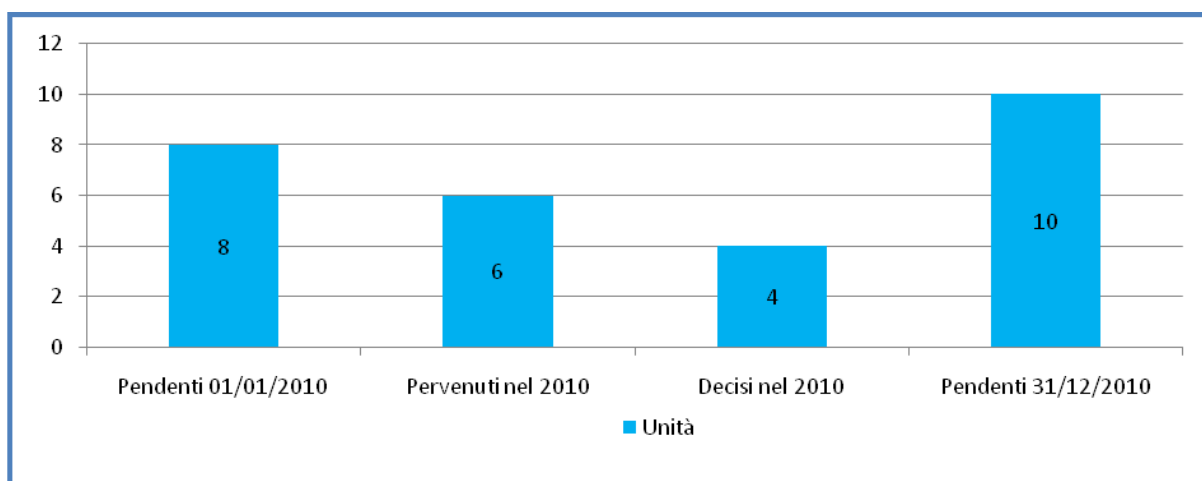
In ordine alla fase di merito, possono riproporsi considerazioni in buona parte simili a quelle svolte per la fase dell'ammissibilità.

I ricorsi pervenuti sono stati 6, contro i 9 del 2009. Si tratta del valore minimo per il periodo che ha inizio con il 1998.

I ricorsi decisi sono stati 4, contro i 13 del 2009. Il valore è insolitamente contenuto: a partire dal 1993, soltanto nel 1994 il dato è stato più basso (2), mentre in due altri anni (1996 e 1997) è stato pari a quello del 2010.

Il grafico n. 14 mostra la dinamica inerente al 2010.

Grafico n. 14 – Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – merito, 2010)



A completare il quadro delle pendenze, deve ricordarsi come, al 31 dicembre 2010, risultassero pendenti 6 giudizi inerenti all'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo.

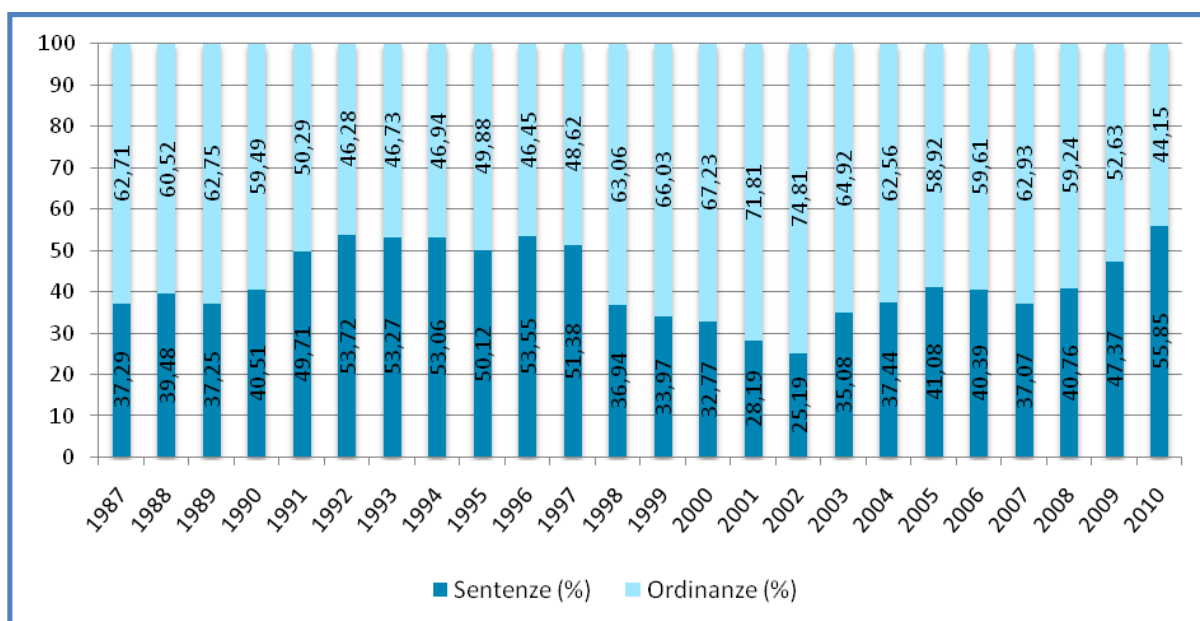
1.3. La forma delle decisioni

Le 376 decisioni numerate rese nel 2010 si suddividono in 210 sentenze e 166 ordinanze, rispettivamente pari al 55,85% ed al 44,15%.

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). Nel 2009, le sentenze avevano coperto il 47,37% del totale delle pronunce. Il dato del 2010 è, quindi, particolarmente significativo, nella misura in cui le sentenze tornano a prevalere sulle ordinanze, ciò che non si verificava dal 1997. A partire dalla fase dello «smaltimento dell'arretrato», soltanto negli anni compresi tra il 1992 ed il 1997 le sentenze avevano avuto un peso maggiore delle ordinanze; i rapporti tra le due forme di pronuncia non sono, però, mai stati così sbilanciati a favore delle sentenze. Per trovare una percentuale di sentenze sul totale più alta rispetto a quella del 2010, si deve risalire addirittura al 1982.

L'andamento dei rapporti tra sentenze ed ordinanze a partire dalla fase dello «smaltimento dell'arretrato» è illustrato nel grafico n. 15.

Grafico n. 15 – Il rapporto tra sentenze ed ordinanze (1987-2010)

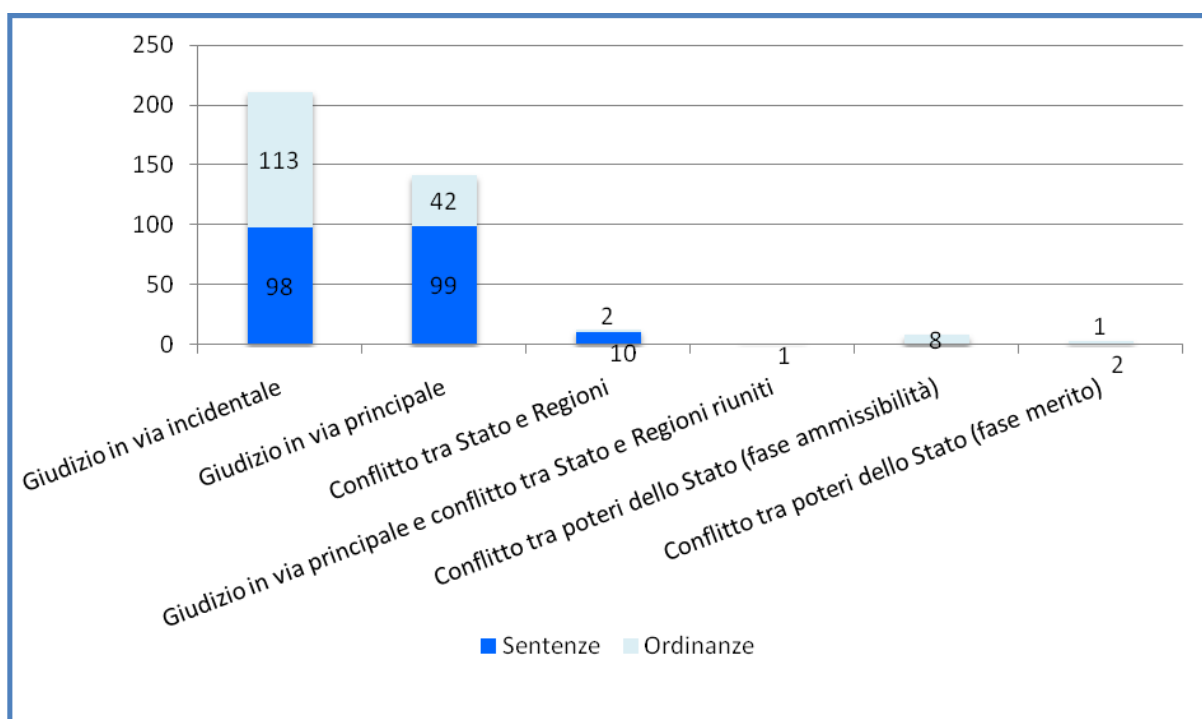


Il quadro generale si arricchisce di spunti di riflessione ulteriori allorché si vadano a disaggregare i dati delle sentenze e delle ordinanze per tipi di giudizio.

Nel giudizio in via incidentale, sono state rese 98 sentenze e 113 ordinanze (percentuali: 46,45 e 53,55); nel giudizio in via principale, alle 99 sentenze hanno corrisposto 42 ordinanze (percentuali: 70,21 e 29,79); il conflitto tra enti territoriali ha visto 10 sentenze e 2 ordinanze (percentuali: 83,33 e 16,67); la fase di merito del conflitto tra poteri è stata conclusa in 2 casi con sentenza ed in 1 con ordinanza (percentuali: 66,67 e 33,33); la decisione congiunta di un giudizio in via principale e di un conflitto ha assunto la forma della sentenza. Le restanti 8 ordinanze sono state quelle adottate nella fase di ammissibilità dei conflitti interorganici.

Il grafico n. 16 riassume i dati appena forniti.

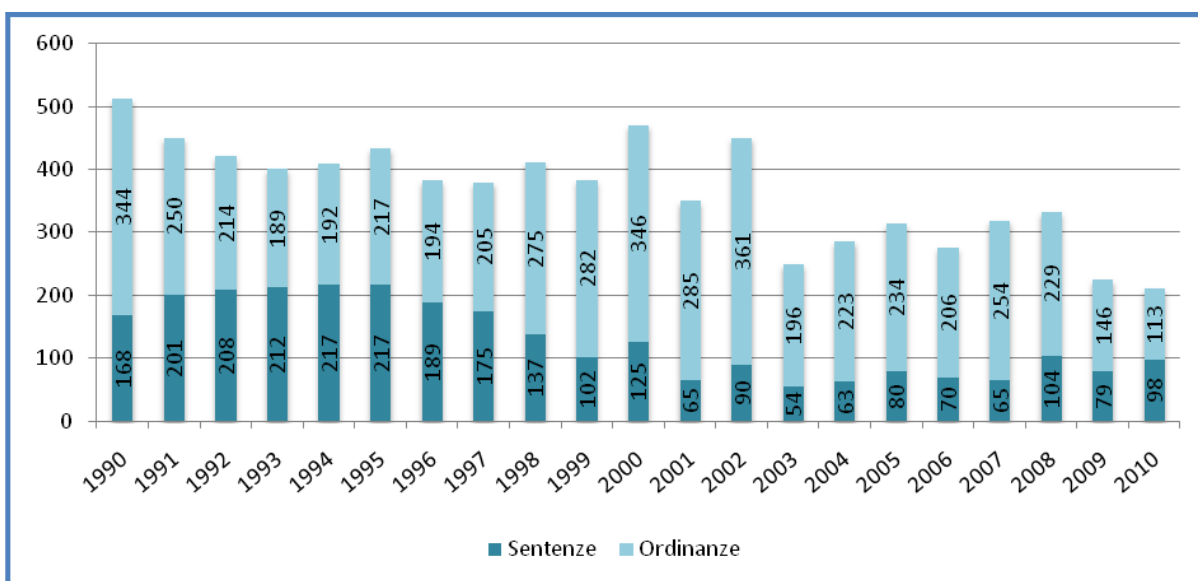
Grafico n. 16 – Sentenze ed ordinanze per tipo di giudizio (2010)



I dati disaggregati per tipo di giudizio mostrano un sensibile rafforzamento della quota di sentenze nell'ambito del giudizio in via incidentale. In termini assoluti, infatti, le 98 sentenze del 2010 (+19 rispetto al 2009) si inseriscono tra i valori più elevati degli ultimi anni, superate solo dalle 104 del 2008: dal 2001 in poi, solo in un altro anno si è avuto un numero di sentenze quasi assimilabile (nel 2002, con 90 sentenze), e ciò nonostante quanto si è visto in precedenza relativamente alla diminuzione del totale delle decisioni nel giudizio in via incidentale. Ad essere calate sono state, dunque, essenzialmente le ordinanze, ridottesi di 33 unità rispetto alle 146 del 2009, che già rappresentavano un dato insolitamente contenuto, se è vero che, dal 1997, soltanto in un'altra occasione il numero delle ordinanze rese in un anno nei giudizi in via incidentale era stato inferiore alle 200 (nel 2003, quando erano state 196). Per trovare un numero di ordinanze inferiore rispetto a quelle del 2010, si deve risalire alle 108 del 1982.

Il grafico n. 17 illustra l'andamento del rapporto tra sentenze ed ordinanze nel giudizio in via incidentale a partire dal 1990.

Grafico n. 17 – Il rapporto tra sentenze ed ordinanze nel giudizio in via incidentale (1990-2010)

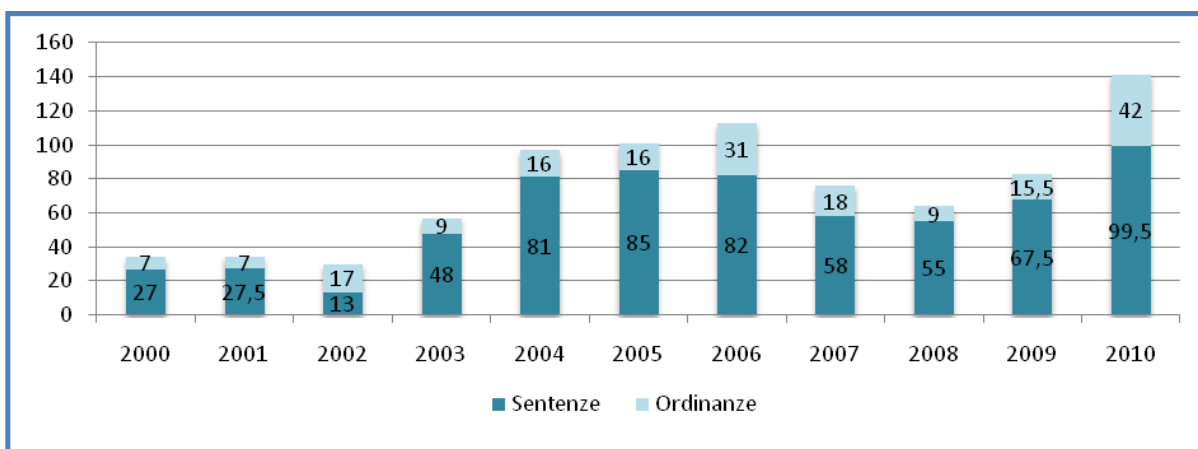


L'altro dato da rimarcare è quello del numero di sentenze rese nel giudizio in via principale. Le 99 del 2010 (cui deve aggiungersi lo 0,5 relativo alla sentenza che ha deciso congiuntamente un giudizio in via principale ed un conflitto tra enti) rappresentano, non solo un netto incremento rispetto alle 67 del 2009, ma il secondo valore più alto nella storia della Corte, dopo quello del 1988 (106), e comunque superiore ai valori del triennio 2004-2006 (81 per il 2004, 85 per il 2005 e 82 per il 2006).

Altro aspetto significativo è dato dalla crescita assai considerevole delle ordinanze, che hanno visto un incremento di ben 27 unità rispetto alle 15 del 2009 e che trovano, nell'ultimo decennio, una qualche corrispondenza soltanto con le 31 del 2006.

Il grafico n. 18 riassume l'andamento delle sentenze e delle ordinanze nel giudizio in via principale nel corso degli ultimi undici anni.

Grafico n. 18 – Il rapporto tra sentenze ed ordinanze nel giudizio in via principale (2000-2009)



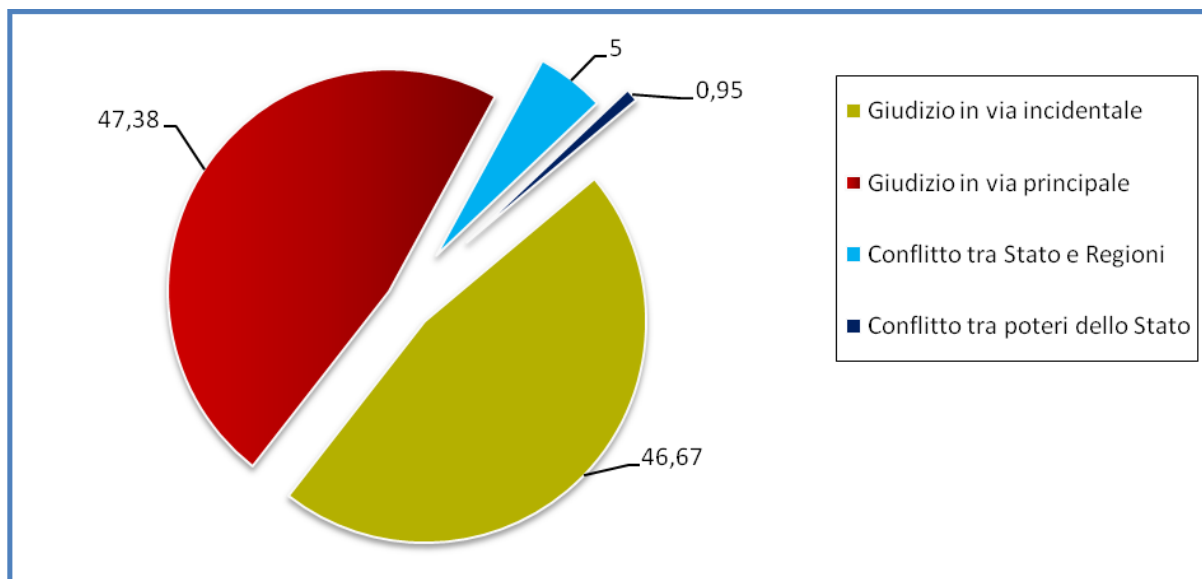
La crescita delle sentenze nel giudizio in via principale è stata tanto forte da prevalere ampiamente su quella relativa al giudizio in via incidentale. Ne è derivato il riproporsi di una situazione che si era verificata per la prima volta nel 2004 e che aveva trovato conferma anche nel 2005 e nel 2006, vale a dire la prevalenza del numero di sentenze rese in sede di giudizio in via d'azione su quelle re-

se nel giudizio in via d'eccezione.

Da un punto di vista percentuale, le 98 sentenze rese nel giudizio in via incidentale sono pari al 46,67% del totale delle sentenze (in leggero calo rispetto al 48,77% del 2009, peraltro già inferiore rispetto al 56,83% del 2008), mentre le 99,5 del giudizio in via principale si attestano al 47,38% (superiore al 41,67% del 2009 e nettamente superiore al 30,05% del 2008); le 10,5 del conflitto intersoggettivo corrispondono al 5,00% (contro il 5,86% del 2009 ed il 4,91% del 2008), mentre le 2 della fase di merito del conflitto interorganico allo 0,95% (erano al 3,70% nel 2009 ed al 6,56% nel 2008).

Il grafico n. 19 illustra i dati appena forniti.

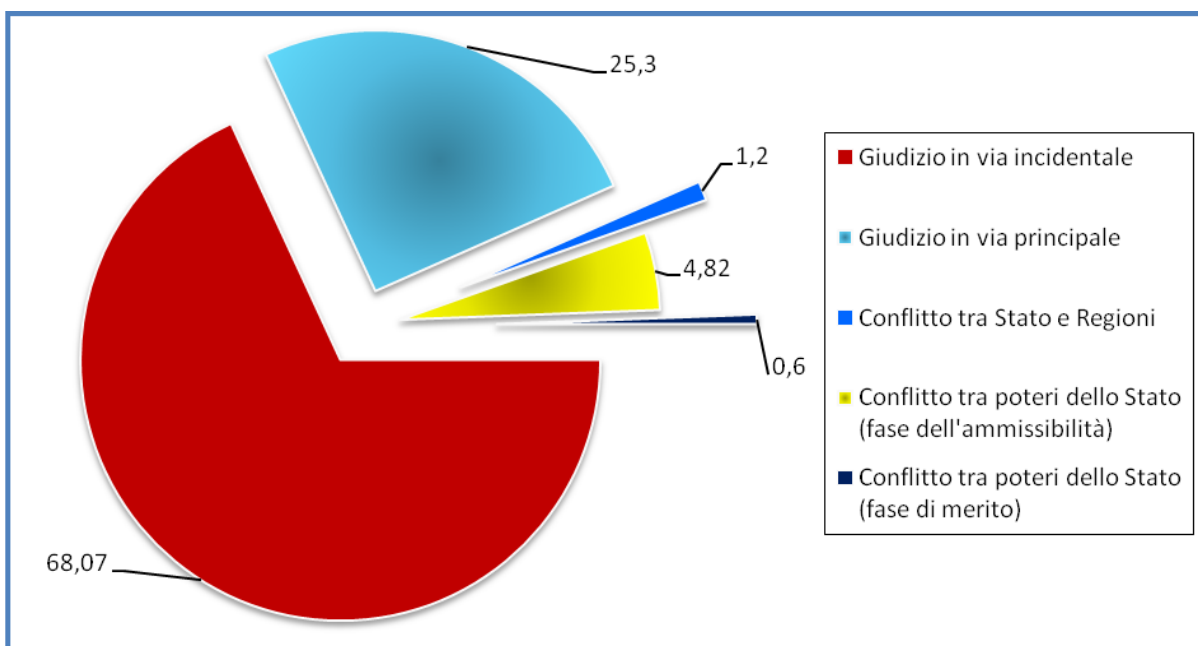
Grafico n. 19 – Le sentenze per tipo di giudizio (2010)



Con riguardo alle ordinanze, la tradizionale predominanza del giudizio in via incidentale non può dirsi scalfita, in linea di principio, anche se le 113 ordinanze rappresentano «solo» il 68,07% del totale, contro l'81,11% che coprivano le 146 ordinanze del 2009 e le percentuali ancora superiori degli anni precedenti (86,09% nel 2008, 86,97% nel 2007); le 42 ordinanze del giudizio in via principale corrispondono al 25,30%, percentuale assai più alta dell'8,61% del 2009 (a sua volta superiore a quelle del 2008 – 3,38% – e del 2007 – 6,17% –); le 2 ordinanze rese in sede di conflitto tra enti territoriali si attestano all'1,20% (nel 2009, la percentuale era di 0,83, nel 2008 di 1,50 e nel 2007 di 1,37), mentre l'ordinanza della fase di merito del conflitto tra poteri allo 0,60% (nel 2009 si era all'1,67%, nel 2008 allo 0,38% e nel 2007 all'1,03%); le 8 ordinanze adottate in sede di ammissibilità di conflitti interorganici sono pari al 4,82% (nel 2009, il dato era del 7,22%, nel 2008 dell'8,27% e nel 2007 del 3,77%).

Il grafico n. 20 illustra questi dati.

Grafico n. 20 – Le ordinanze per tipo di giudizio (2010)



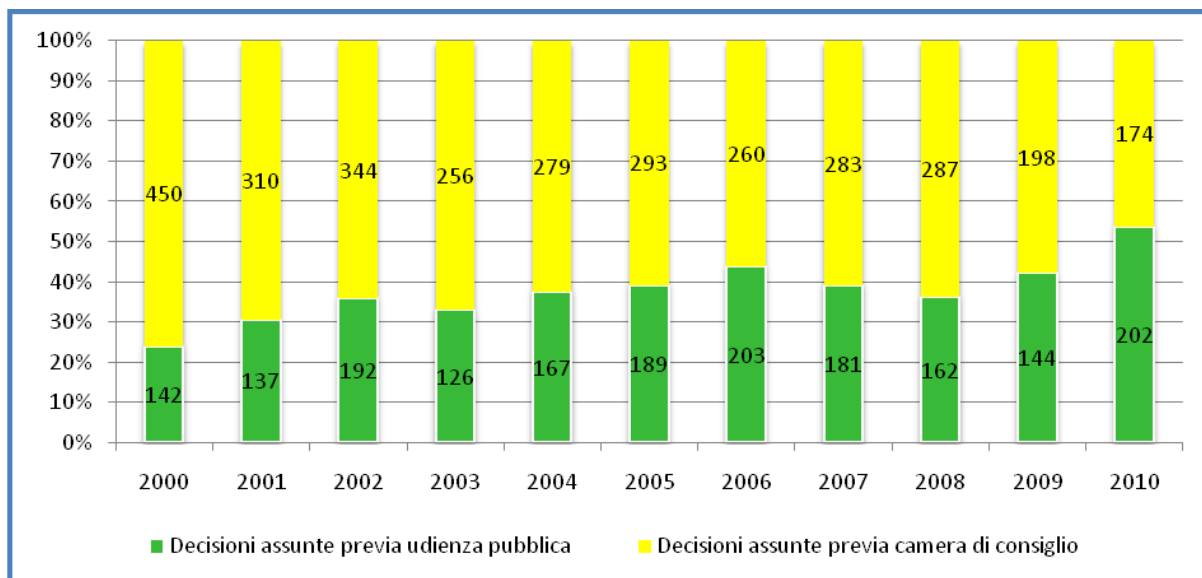
1.4. La scelta del rito

Nel corso del 2010, la Corte ha tenuto 36 adunanze, di cui 23 udienze pubbliche e 13 camere di consiglio. Rispetto al 2009, si è avuta una riduzione di 3 unità, dovuta alla contrazione di camere di consiglio (-4), solo in parte bilanciata dall'aumento (+1) delle udienze pubbliche. Si rafforza, dunque, la novità riscontrata nel 2009, quando si era assistito alla rottura del tendenziale equilibrio tra i due tipi di adunanze (equilibrio che era stato assoluto rispetto alle 38 adunanze del 2007 ed alle 36 del 2005); equilibrio alterato, al più, solo dalla prevalenza del rito camerale (ciò che era avvenuto nel 2008, con 20 camere di consiglio contro 19 udienze pubbliche, nel 2006, con 19 camere di consiglio e 18 udienze pubbliche; più marcato era stato il divario nel 2004, con 20 camere di consiglio e 18 udienze pubbliche e, soprattutto, nel 2003, con 22 camere di consiglio e 17 udienze pubbliche). L'inversione da cui ha tratto origine la prevalenza delle udienze pubbliche è da mettere in relazione, evidentemente, alla crescita dei giudizi (in particolare, quello di legittimità costituzionale in via principale) in cui l'udienza pubblica è la forma «normale» di trattazione.

Sulle 376 decisioni totali, 202 sono state adottate a seguito di udienza pubblica, mentre 174 a seguito di camera di consiglio. Le percentuali rispettive sono del 53,72% e del 46,28%. Anche a tal proposito, si riscontra una novità significativa, giacché, in anni recenti, le decisioni assunte in camera di consiglio erano sempre state prevalenti. È significativo che 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 sette anni, con il 36,08%.

Il grafico n. 21 illustra l'andamento del rapporto tra decisioni assunte previa udienza pubblica e decisioni assunte a seguito di camera di consiglio a partire dal 2000.

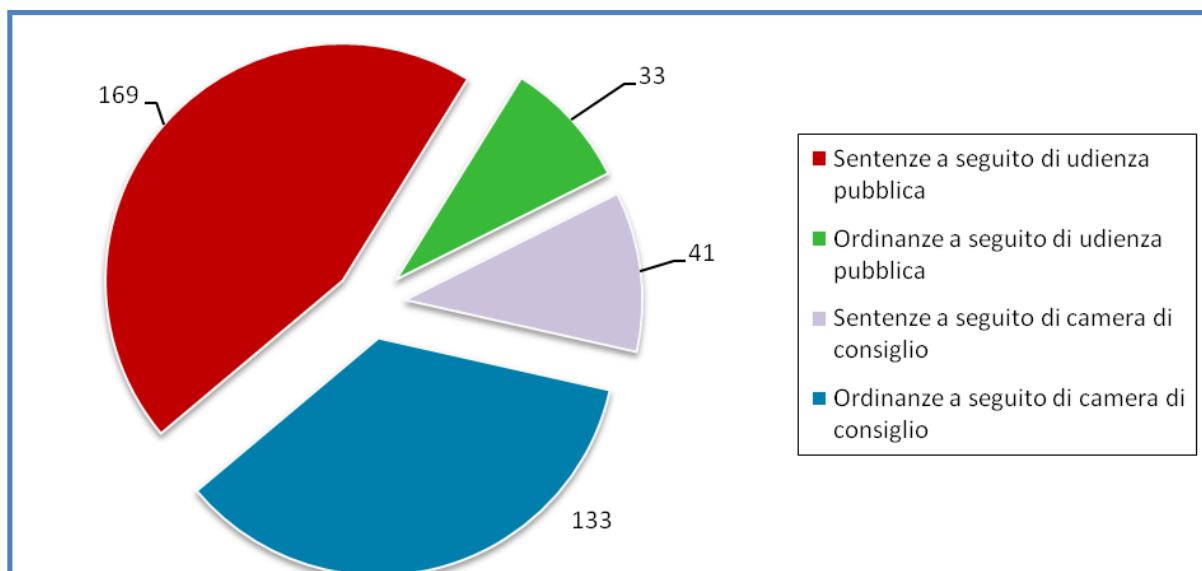
Grafico n. 21 – Decisioni rese a seguito di udienza pubblica e di camera di consiglio (2000-2010)



Pur senza poter instaurare un parallelismo perfetto, può constatarsi come buona parte delle decisioni adottate a seguito di udienza pubblica abbiano avuto la forma di sentenza: delle 202 decisioni, 169 sono infatti sentenze (83,66%), mentre 33 sono le ordinanze (16,34%). Correlativamente, le ordinanze sono state la chiara maggioranza delle decisioni adottate a seguito di una camera di consiglio: 133 ordinanze (76,44%) contro 41 sentenze (23,56%).

Il grafico n. 22 riporta i dati appena indicati.

Grafico n. 22 – Scelta del rito e forma della decisione (generale, 2010)

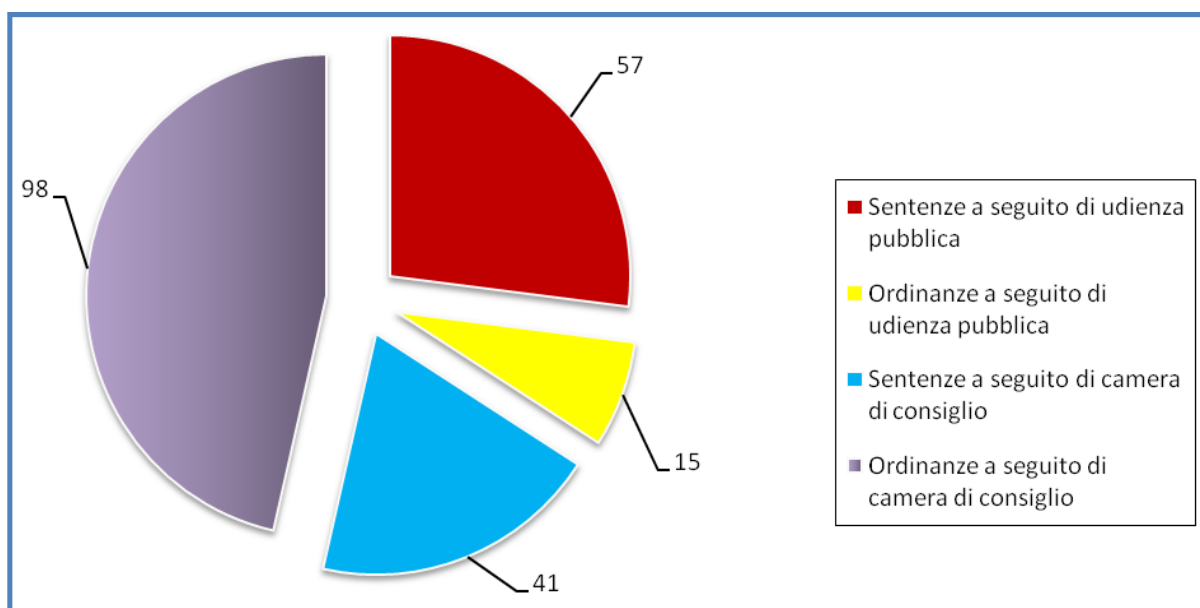


Disaggregando i dati per tipi di giudizio, è agevole constatare come il procedimento in camera di consiglio abbia connotato fortemente (anche se meno che in passato) il giudizio in via incidentale: delle 211 decisioni rese, 139 lo sono state previa camera di consiglio e 72 previa udienza pubblica, pari, rispettivamente, al 65,88% ed al 34,12% (le percentuali, nel 2009, erano: 78,67 e 21,33). Da notare, altresì, è che a seguito di camera di consiglio sono state rese decisioni in buona parte aventi la forma di ordinanza (98, pari al 70,50% del totale; le sentenze sono state 41, ossia il 29,50%), mentre a seguito di udienza pubblica si riscontra una ancor più netta prevalenza delle sentenze ri-

spetto alle ordinanze (57 sentenze e 15 ordinanze, rispettivamente: il 79,17% ed il 20,83%).

Questi dati sono illustrati nel grafico n. 23.

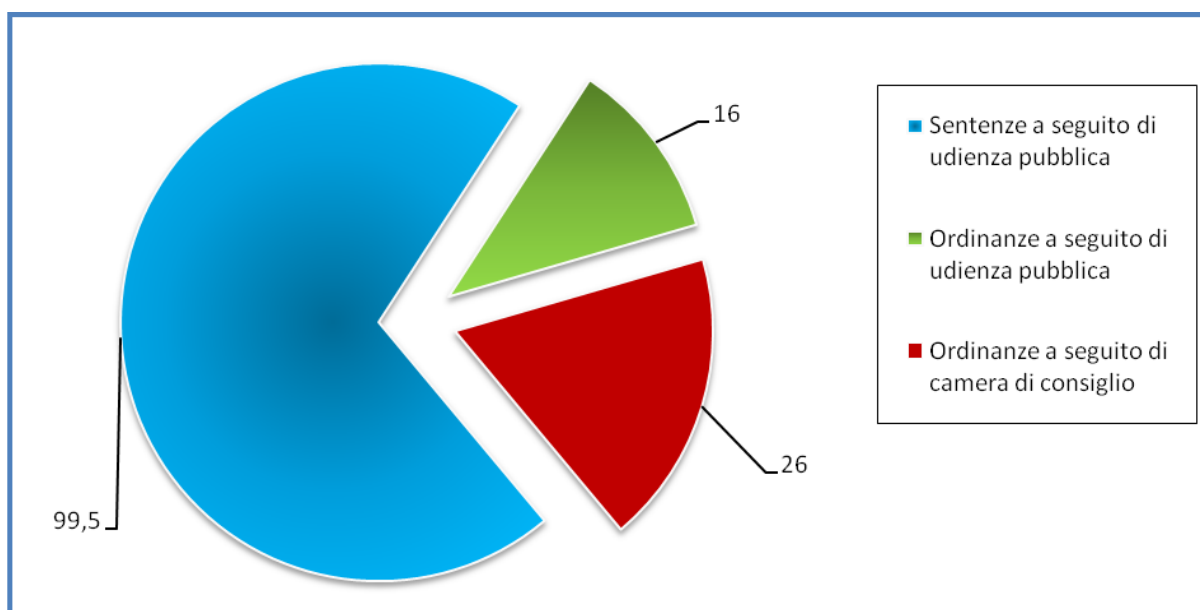
Grafico n. 23 – Scelta del rito e forma della decisione (giudizio in via incidentale, 2010)



Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha visto, di contro, una preponderanza marcata delle decisioni rese a seguito di udienza pubblica: 115 (*recte*, 115,5, computando per metà la decisione che ha congiuntamente definito un giudizio in via principale ed un conflitto tra enti), contro le 26 adottate a seguito di camera di consiglio, pari rispettivamente all'81,63% ed al 28,37% (nel 2009, le percentuali erano, peraltro, assai più sbilanciate: 95,18 e 4,82). Dopo una camera di consiglio, si è invariabilmente avuta una ordinanza, mentre dopo una udienza pubblica si sono pronunciate le 99,5 sentenze (86,15%) e 16 ordinanze (13,85%).

Il grafico n. 24 illustra i dati appena indicati.

Grafico n. 24 – Scelta del rito e forma della decisione (giudizio in via principale, 2010)

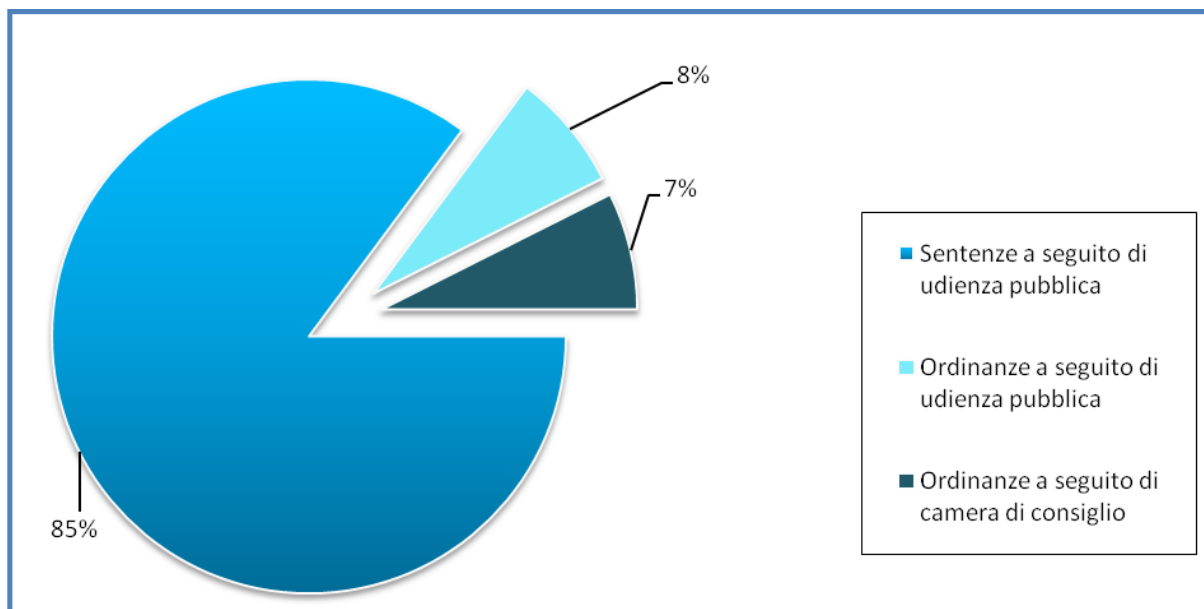


La trattazione in udienza pubblica si è avuta anche in quasi tutte le decisioni relative ai conflitti intersoggettivi: in un solo caso, 1 ordinanza è stata adottata a seguito di camera di consiglio. I rapporti

tra decisioni rese a seguito di udienza pubblica (10, cui si aggiunge lo 0,5 per la decisione congiunta di un giudizio in via principale e di un conflitto tra enti) e quelle rese a seguito di camera di consiglio sono dunque di 92% contro 8% (lo scorso anno, tutte le decisioni erano state assunte a seguito di udienza pubblica).

I dati sono illustrati nel grafico n. 25.

Grafico n. 25 – Scelta del rito e forma della decisione (conflitto tra enti, 2010)



Con riguardo, invece, alla fase di merito dei conflitti tra poteri, le 2 sentenze e l'ordinanza sono tutte seguite ad una udienza pubblica.

A completare il quadro, le 8 ordinanze rese in sede di ammissibilità di conflitti tra poteri sono state adottate, ovviamente, a seguito di trattazione in camera di consiglio.

1.5. I tempi delle decisioni e la trattazione delle pendenze

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

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

Nel giudizio in via incidentale, la media dei giorni che sono intercorsi tra la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione e la data di trattazione in udienza pubblica o in camera di consiglio è di 204,74, un dato che rafforza un *trend* positivo che, dal 2007, sembra ormai ampiamente consolidato. Il dato del 2010 segna, infatti, una flessione del 10,35% rispetto ai 228,38 giorni del 2009, a loro volta inferiori ai 259,50 del 2008, ai 277,08 del 2007 ed ai 319,54 del 2006 (nel 2005 i giorni erano, in media, 291,91).

Nel giudizio in via principale, il dato cresce, anche se in misura piuttosto contenuta: 269,06 giorni. Da notare è però che rispetto al 2009 si ha una contrazione pari, addirittura al 59,92% del valore medio di 671,26. L'avvenuto «smaltimento», nel corso del 2009, di pendenze risalenti anche al 2006 ha fatto sì che nel 2010 si tornasse a valori medi contenuti, anzi significativamente più bassi rispetto agli anni precedenti (nel 2008, il dato era di 384,39 giorni, nel 2007 di 366,97, nel 2006 di 392,40; nel 2005, invece, il dato era paragonabile a quello del 2009, di 672,97).

I dati ampiamente positivi dei giudizi di legittimità costituzionale fanno passare in secondo piano i relativi allungamenti dei tempi negli altri giudizi, i quali peraltro, come si è visto, hanno avuto un

rilievo affatto marginale nel 2010.

Così, nei conflitti tra Stato e Regioni e tra Regioni, dalla pubblicazione del ricorso alla sua trattazione sono trascorsi, in media, 390,13 giorni, ciò che ha segnato un incremento del 78,21% rispetto ai 218,92 giorni del 2009. Non può tuttavia non rilevarsi come, negli anni anteriori, i valori fossero in linea o anche considerevolmente superiori rispetto a quello del 2010: 457,07 giorni nel 2008, 392,07 nel 2007, 729,55 nel 2006 ed addirittura 1113 giorni nel 2005.

Sostanzialmente assimilabile è la media dei giorni necessari per la trattazione dei (pochi) conflitti tra poteri dello Stato decisi nel merito. Il valore medio è stato di 373,50 giorni tra la pubblicazione e la trattazione del ricorso, con un incremento del 43,23% rispetto ai 260,77 giorni del 2009. Anche nel 2008 il dato era stato più basso (314,38 giorni), mentre in precedenza i valori erano più elevati: 528,10 giorni nel 2007, 668,29 nel 2006 e 458,75 nel 2005.

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

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

Nel complesso, delle 432 pendenze al 31 dicembre 2010, soltanto 18 risalgono al 2009, mentre tutte le altre sono datate 2010. In termini percentuali, le pendenze più vecchie di un anno si attestano ad una quota pari al 4,17% del totale (si noti che, alla fine del 2009, la quota era assai più elevata: il 12,56%). Sotto altro angolo visuale, può constatarsi che rimane da decidere solo il 3,77% delle 477 sopravvenienze del 2009, mentre, per il 2010, i giudizi ancora da definire sono il 73,14% dei 566 totali.

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

Con riguardo al giudizio in via incidentale, le 310 pendenze sono quasi integralmente relative al 2010: del 2009, restano, infatti, da decidere solo 5 giudizi. Le pendenze sono dunque da imputarsi al 2009 solo per l'1,61%. Dei 331 atti di promuovimento del 2009, resta da definire l'1,51%; dei 408 del 2010, il 74,75%.

Sostanzialmente analoghi sono i dati relativi al giudizio in via principale. Le 84 pendenze (di cui 2 parziali) riguardano 1 ricorso del 2009 (1,19%); tutti gli altri (compresi quelli decisi parzialmente) sono del 2010. Per il 2009, resta da definire lo 0,91% delle 110 sopravvenienze, mentre per il 2010 resta da definire il 67,48% dei 123 ricorsi promossi.

Meno univoci, ma comunque positivi sono i dati del conflitto intersoggettivo. Le 14 pendenze si compongono di 4 ricorsi promossi nel 2009 e di 10 promossi nel 2010 (rispettivamente: 28,57% e 71,43%). Delle 15 sopravvenienze del 2009, rimane da decidere il 26,67%, mentre 1 sola delle sopravvenienze del 2010 è stata definita nello stesso anno (residua, quindi, il 92,91%).

I dati inerenti ai conflitti tra poteri dello Stato, relativamente all'ammissibilità, sono i più univoci, dal momento che le 8 pendenze attuali risalgono tutte al 2010. Delle 12 sopravvenienze dell'ultimo anno, resta da decidere l'83,33%. Per la fase di merito, le 10 pendenze vedono 8 ricorsi promossi nel 2009 e 2 nel 2010 (rispettivamente: 80% e 20%). Per il 2009, non è ancora definito l'88,89% dei 9 ricorsi; per il 2010, da definire è il 66,67% dei 6 ricorsi promossi.

1.6. Rinvio

In questa sede, ci si è limitati a fornire una panoramica di alcuni dei dati statistici che si ritengono

più significativi. Per ulteriori dati e per approfondimenti, si rinvia al prospetto statistico in appendice alla presente relazione.

2. Il collegio giudicante

Nell'anno 2010, il collegio ha visto l'ingresso di un nuovo giudice.

Il Dott. Giorgio Lattanzi è stato eletto dalla Corte di cassazione il 19 novembre, in sostituzione del Pres. Francesco Amirante. Il Dott. Lattanzi ha giurato il 9 dicembre 2010, due giorni dopo la cessazione dalla carica del Pres. Amirante.

Il 10 dicembre è stato eletto Presidente della Corte il Prof. Ugo De Siervo. Nello stesso giorno, il Prof. Paolo Maddalena è stato nominato Vicepresidente.

L'alternarsi di due presidenti della Corte si è riverberato anche sulla presidenza del collegio. Il Dott. Amirante ha sottoscritto come presidente 275 decisioni (176 rese a seguito di udienza pubblica e 99 a seguito di camera di consiglio); il Prof. De Siervo ne ha sottoscritte in tale veste 101 (26 successive ad udienza pubblica e 75 successive a camera di consiglio).

Con precipuo riguardo all'attività giurisdizionale, può rilevarsi che, secondo una prassi ampiamente consolidata, vi è stata una pressoché costante congruenza tra giudici relatori e giudici redattori delle decisioni. Sono stati soltanto due i casi in cui a tale congruenza si è derogato (nel 2009 erano stati tre, nel 2008 quattro, nel 2007 non se ne erano avuti, mentre tre erano stati i casi annualmente riscontrati nel 2006, nel 2005 e nel 2004): la sentenza n. **188**, che ha deciso un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, e la sentenza n. **328**, che ha deciso un conflitto intersoggettivo.

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2010 sono state pronunciate, infatti, 211 decisioni, di cui 98 in forma di sentenza e 113 in forma di ordinanza. Di seguito sono esaminati i più rilevanti profili processuali emersi nella giurisprudenza costituzionale.

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

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

Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (85), dai Tribunali amministrativi regionali (38), dai Giudici di pace (35), dalle Corti d'appello (18), dalle Commissioni tributarie provinciali (11) e dalle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti (10). Più contenuto è stato il numero di giudizi promossi dalle Commissioni tributarie regionali (8), dalla Corte di Cassazione (6), dai Giudici per l'udienza preliminare (6), dai Giudici per le indagini preliminari (5), dal Consiglio di Stato (4) e dai Tribunali di sorveglianza (4).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano (2), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (2), il Magistrato di sorveglianza (2), le sezioni centrali d'appello della Corte dei Conti (2), il Collegio per i reati ministeriali presso il tribunale di Roma (1), il Presidente del tribunale (1), il Presidente della sezione specializzata agraria del tribunale (1), la sezione specializzata agraria della Corte d'appello (1), il Giudice delegato del tribunale (1), la Corte militare d'appello (1), il Console d'Italia a Spalato (1), il Commissario regionale per gli usi civici della Regione Sardegna (1), il Tribunale per i minorenni, in funzione di sorveglianza (1) ed il Pretore (1).

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

Con particolare riguardo alla legittimazione del giudice della cautela che abbia già emesso il richiesto provvedimento cautelare, la sentenza n. **236** – dopo aver rammentato la giurisprudenza della Corte secondo cui «la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale» – ha rilevato come, nella specie, il giudice *a quo* non avesse esaurito la propria *potestas iudicandi*, poiché «ha concesso la misura cautelare nel presupposto della non manifesta infondatezza della questione sollevata e “*ad tempus*”, ossia “fino alla restituzione degli atti del giudizio da parte della Corte costituzionale”». La sentenza n. **128** ha, dal canto suo, preliminarmente ritenuto l'ammissibilità di una questione proposta «all'esito della fase cautelare del giudizio *a quo*», «avendo il T.a.r. emesso soltanto un provvedimento interinale e non essendosi, quindi, spogliato del potere di decidere definitivamente in detta sede».

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

L'indefettibilità del rapporto di pregiudizialità che deve sussistere tra il quesito di costituzionalità e la definizione del giudizio *a quo* è stata ripetutamente sottolineata dalla Corte.

Secondo l'ordinanza n. **53** «il requisito necessario per l'ammissibilità dello scrutinio di costituzionalità di una legge è da ravvisarsi (oltre, ovviamente, alla non manifesta infondatezza della questione sollevata) nella circostanza che la norma di cui si dubita si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, essendo, poi, irrilevante questione di fatto se le parti del giudizio *a quo* si possano o meno giovare degli effetti della decisione con la quale si è chiuso il giudizio medesimo». L'ordinanza n. **87** ha ulteriormente specificato che la rilevanza della questione «va motivata con riguardo all'oggetto del giudizio principale».

La sentenza n. **69** ha precisato che «il requisito della rilevanza riguarda solo il momento genetico in cui il dubbio di costituzionalità viene sollevato, e non anche il lasso temporale successivo alla proposizione dell'incidente di costituzionalità», con la conseguenza che «i fatti sopravvenuti non sono in grado di influire sul giudizio costituzionale». Pertanto, i Giudici hanno respinto un'eccezione di inammissibilità della questione basata sul rilievo che, «*medio tempore*, sarebbero intervenute la cessazione dell'attività imprenditoriale da parte della ricorrente e la cancellazione dal registro delle imprese della stessa».

Il difetto di rilevanza è stato riscontrato in una pluralità di ipotesi variamente connotate dall'estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del rimettente, dalla tardiva proposizione del quesito, dall'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale e dal contrasto della norma impugnata con fonti comunitarie direttamente applicabili.

Nelle sentenze nn. **46, 196, 272, 281** e nelle ordinanze nn. **53, 64, 135, 144, 166, 237, 241, 374** la Corte ha constatato che il giudice *a quo* non doveva fare applicazione della disposizione censurata, in quanto evidentemente estranea alla sua area decisionale.

Difettano, altresì, di rilevanza le questioni promosse tardivamente, cioè dopo che le disposizioni impuginate sono già state applicate. A tale riguardo, si segnalano l'ordinanza n. **36** che ha riscontrato come il giudice amministrativo abbia «pronunziato nel corso dello stesso giudizio sentenza parziale, con la quale, in applicazione della norma denunciata, ha accolto il primo motivo del ricorso, così esaurendo la propria cognizione»; e l'ordinanza n. **94** ove si è sottolineato che il rimettente ha «integralmente deciso nel merito i giudizi principali».

Il requisito della rilevanza è, inoltre, insussistente qualora un'ipotetica pronuncia di accoglimento non sortisca effetto sul giudizio principale. In tal senso, l'ordinanza n. **23** ha ritenuto che «se, per ipotesi, la questione, così come prospettata, venisse accolta, la decisione non potrebbe trovare applicazione nella fattispecie, in quanto lo stesso giudice remittente afferma, come risulta dalle premesse in fatto, la colpa del conducente nella causazione del sinistro». L'ordinanza n. **54** ha, dal canto suo, rimarcato che, «avendo i rimettenti già escluso la possibilità di convalidare gli arresti eseguiti, l'esito del presente giudizio incidentale di legittimità non può spiegare alcun effetto nei giudizi principali». Nell'ordinanza n. **248** si è rilevato che «la normativa impugnata si riferisce a fattispecie del tutto diversa rispetto a quella di cui si discute nel giudizio *a quo*», sicché «una eventuale pronuncia caducatoria non spiegherebbe effetto alcuno sulla vicenda in contestazione». Nell'ordinanza n. **321** il difetto di rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, relativamente «alla preclusione dell'oblazione» per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, è fondato sulla circostanza che «dalle ordinanze di remissione non consta che l'imputato abbia concretamente presentato, in alcuno dei casi, una domanda di oblazione».

Un limite di carattere generale all'efficacia delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale, la cui sussistenza determina l'irrilevanza delle questioni, è rappresentato dai cosiddetti «rapporti esauriti», consolidati dal trascorrere del tempo e divenuti perciò intangibili. Al riguardo, l'ordinanza n. **135** ha osservato che «nei cosiddetti “rapporti esauriti” (...) dovrebbero intendersi ricompresi anche quelli costituiti sulla base di provvedimenti divenuti inoppugnabili per decorso del termine di decadenza».

Infine, per costante giurisprudenza costituzionale, sono irrilevanti le questioni sollevate sul pre-

supposto del contrasto della denunciata disposizione di legge con fonti comunitarie direttamente applicabili, poiché il giudice comune è tenuto a disapplicare la normativa interna incompatibile con quella europea. Secondo l'ordinanza n. **241** «la questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e giuridico» rispetto alla questione di legittimità costituzionale. L'ordinanza n. **25** ha confermato che «il dubbio (...), riguardante la compatibilità della denunciata norma nazionale con disposizioni di direttive comunitarie ad effetto diretto, deve essere risolto (...) in via prioritaria – rispetto all'incidente di costituzionalità – dallo stesso giudice comune». Nella sentenza n. **288** si è, in generale, rammentato che «nei giudizi di costituzionalità in via incidentale è possibile invocare la violazione del diritto comunitario solo nell'ipotesi in cui lo stesso non sia immediatamente applicabile, altrimenti (...) verrebbe meno la rilevanza della questione».

Un giudizio di irrilevanza deve essere, peraltro, escluso allorché una norma interna si ponga in contrasto con una fonte comunitaria non direttamente applicabile. Così, la sentenza n. **28** ha valutato come non «implausibile la motivazione con cui il giudice rimettente esclude di poter fare diretta applicazione delle direttive comunitarie, disapplicando di conseguenza la norma censurata, in quanto ritenuta in conflitto con le prime», in linea con la prevalente giurisprudenza di legittimità che nega «il carattere “autoapplicativo” delle direttive *de quibus*».

Non sono mancati, comunque, casi in cui eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state respinte in considerazione dell'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenze nn. **69, 80, 209, 224, 236, 288, 293, 294, 315, 344, 367**; ordinanze nn. **66 e 339**), della tempestiva proposizione dell'incidente di costituzionalità da parte del rimettente che non abbia già fatto applicazione della norma denunciata (sentenze nn. **113 e 114**), ovvero della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **48 e 224**; ordinanza n. **358**). La sentenza n. **69** ha rilevato che «il rimettente è stato chiamato a giudicare dell'impugnazione, da parte della titolare di un centro di telefonia in sede fissa, del provvedimento con cui il Comune ha rigettato la domanda di autorizzazione» e che «la circostanza (...) che il Comune (...) abbia disposto la chiusura del centro di telefonia in sede fissa anziché irrogare la sanzione pecuniaria (...) prevista, così interpretando scorrettamente la disciplina in parola, non incide sulla rilevanza della questione, trattandosi di profilo rimesso all'apprezzamento esclusivo del giudice *a quo*». La sentenza n. **80** ha chiarito che il rimettente «è chiamato a pronunciarsi su un provvedimento dell'amministrazione scolastica che, in applicazione delle disposizioni impugnature, ha negato il riconoscimento delle ore di sostegno inizialmente accordate». Nelle sentenze nn. **113 e 114** i Giudici delle leggi, investiti del quesito di costituzionalità dell'autorizzazione della Camera di appartenenza per l'utilizzazione delle intercettazioni “occasional” di comunicazioni o conversazioni di un parlamentare, hanno sottolineato come i rimettenti abbiano «correttamente sollevato la questione prima di proporre la richiesta di autorizzazione: iniziativa, questa, che, comportando l'applicazione della norma censurata, avrebbe determinato l'esaurimento del (...) potere decisorio (...) sul punto». Secondo la sentenza n. **209** l'assunto della «estraneità della norma denunciata all'area decisionale» del rimettente è basato su «una errata ricognizione» della legislazione di riferimento. La sentenza n. **224** ha riconosciuto sia l'applicabilità della norma impugnata nel processo *a quo*, sia l'impossibilità per il rimettente di definire la causa principale indipendentemente dal previo accertamento dell'illegittimità della disposizione censurata. Nella sentenza n. **288** si è richiamato l'insegnamento secondo cui, «quando si adotti come *tertium comparationis* la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima». La sentenza n. **315** ha disatteso «la richiesta, avanzata, in via subordinata rispetto alla domanda principale di accoglimento, dalla interveniente (...), tendente alla dichiarazione di inammissibilità della questione, in quanto il giudice rimettente avrebbe dovuto applicare direttamente la norma statale interposta», in luogo dell'impugnata norma regionale, osservando che «il rapporto tra norme regionali e norme statali interposte non può essere confuso con quello tra norme statali e norme comunitarie». Infine, secondo l'ordinanza n. **358**, poiché la questione ha «come termine di riferimento una previsione normativa unitaria», la circostanza che, «nel giudizio *a quo*, venga in considerazione solo una delle fattispecie alternative da essa assoggettate al medesimo regime (...)

non comporta che l'eventuale pronuncia di accoglimento debba essere "ritagliata", per ragioni di rilevanza, sul solo caso concreto oggetto del giudizio principale».

Particolare è il caso della sentenza n. **327** che ha giudicato infondata un'eccezione di inammissibilità della questione basata sull'assunto che «la legge regionale censurata, limitandosi a recepire la scelta normativa statale, non avrebbe contenuto precettivo suo proprio o, comunque, avrebbe dovuto essere contestata unitamente alla disposizione statale»; in proposito, la Corte ha rilevato che «la disciplina statale, nel rimettere ai legislatori regionali la scelta di procedere o meno ad una stabilizzazione del personale regionale precario, si limita, a fini di coordinamento della finanza pubblica, a porre vincoli ad una scelta normativa regionale che è del tutto autonoma e rientra, per il resto, nella competenza legislativa residuale delle Regioni». Ugualmente degna di nota è la sentenza n. **272**, la quale ha sottolineato che il «controllo sull'attuale vigenza di una norma giuridica spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni possibile valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma» e che «il Tribunale remittente, nel negare che ricorrano le condizioni per "una lettura costituzionalmente orientata delle norme in discussione", ha, di fatto, implicitamente escluso la possibilità (...) di risolvere il contrasto tra le disposizioni regionali e la (...) norma statale (...) ritenendo abrogate le prime per sopravvenuta e diretta incompatibilità con la seconda». I Giudici hanno così concluso che «ragioni essenziali di certezza del diritto» impongono, «di fronte a un contrasto tra le disposizioni di legge regionale censurate e una successiva norma di principio statale, di "dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al proprio giudizio"».

Un'eccezione di inammissibilità per «mancata censura, da parte del rimettente, (...) di una disposizione considerata, in ragione della sua asserita "latitudine", "di per sé sola sufficiente ad attestare l'insussistenza del diritto preteso"» è stata respinta dalla sentenza n. **290**, secondo cui la questione, «indipendentemente dal problema dell'"estensione" della portata normativa della disposizione testé richiamata o da quello della pertinenza del richiamo, risulta, nella prospettazione del rimettente, ampiamente dotata dei necessari requisiti».

L'abrogazione o la modifica della disposizione censurata, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, potendo restare applicabile al processo *a quo* la disposizione abrogata o modificata, in virtù della successione delle leggi nel tempo. L'ordinanza n. **49**, a fronte dell'avvenuta abrogazione, ad opera dell'art. 54, comma 5, della legge n. 69 del 2009, di tutte le impugnate norme del d.lgs. n. 5 del 2003, ha rilevato che «lo *ius superveniens* non ha alcuna influenza rispetto alla definizione della presente questione, giacché il successivo comma 6 (...) dispone espressamente che le norme abrogate continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore della stessa legge, tra le quali anche il giudizio *a quo*».

In relazione al momento nel quale la questione è stata sollevata, i Giudici costituzionali hanno affermato che il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione censurata deve essere attuale ed hanno ritenuto manifestamente inammissibili questioni la cui rilevanza sia ipotetica, eventuale, astratta o prematura (ordinanze nn. **96, 277, 363**).

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. La sentenza n. **34**, nel respingere un'eccezione di inammissibilità, ha affermato che non «può ritenersi macroscopico, e quindi rilevabile dalla Corte, l'asserito difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato». Analoghe eccezioni sono state giudicate infondate nella sentenza n. **81**, la quale – dopo avere ribadito che «la inammissibilità delle questioni incidentali di legittimità costituzionale, sotto il profilo della carenza di giurisdizione del giudice *a quo*, può verificarsi solo quando il difetto di giurisdizione emerga in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*» – ha ritenuto non implausibile la motivazione con cui il giudice ordinario ha affermato la sua giurisdizione anche in relazione alle controversie risarcitorie connesse all'accertamento dell'illegittimità della revoca dell'incarico dirigenziale; e nella sentenza n. **256**, che ha valutato come non implausibile la statuizione del giudice *a quo* in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione su un giudizio avente ad oggetto, tra l'altro, l'impugnazione di provvedimenti adottati dal competente Ufficio elettorale cen-

trale.

Quanto al difetto di competenza del giudice *a quo*, il consolidato insegnamento secondo cui esso, «ove sia palese, comporta l'inammissibilità della questione sollevata per irrilevanza», è stato confermato dall'ordinanza n. 252. Coerentemente, l'ordinanza n. 318 ha ritenuto l'irrilevanza di una questione a causa della «incompetenza per materia» del tribunale rimettente «riguardo all'attuale imputazione».

La sentenza n. 69 ha disatteso un'eccezione di inammissibilità per irrilevanza fondata sulla presunta carenza di una lesione grave ed attuale per i ricorrenti nel giudizio principale, affermando che il giudice *a quo* ha allegato «motivazioni non implausibili sul punto» e che «ciò è sufficiente a ritenere infondata l'eccezione dal momento che spetta al rimettente valutare “la sussistenza dei requisiti e delle condizioni dell'azione giurisdizionale a patto che gli stessi non siano *ictu oculi* carenti”». La sentenza n. 327 ha osservato che l'eccezione di inammissibilità «per carenza di interesse degli appellanti nel giudizio *a quo*», in quanto «involge questioni di fatto e di diritto non riferite dall'ordinanza di remissione, è evidentemente inaccoglibile. Ed è, altresì, infondata, a prescindere da ogni accertamento di fatto, posto che la variazione della pianta organica (...) è, comunque, intervenuta dopo la proposizione del ricorso originario e dopo la stessa sentenza del TAR impugnata davanti al giudice *a quo* e quindi non potrebbe in alcun modo dimostrare la asserita originaria carenza di interesse degli stessi».

Il riscontro del difetto delle condizioni dell'azione cautelare nel giudizio *a quo* ha determinato, invece, l'inammissibilità dichiarata con la sentenza n. 217. I Giudici hanno, infatti, ritenuto che «nella specie non sussiste il requisito del *fumus boni iuris*», con conseguente «infondatezza dell'istanza cautelare e, per l'effetto, (...) inammissibilità, per irrilevanza», della questione; quanto al *periculum in mora*, l'omessa motivazione sul punto determina un «ulteriore profilo di inammissibilità (...), per difetto di motivazione sulla rilevanza».

La sentenza n. 270 ha ribadito che «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”», poiché non rientra 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» ed è sufficiente che, «come accaduto nella specie, l'ordinanza di rimessione argomenti non implausibilmente la rilevanza della questione». Inoltre, la medesima pronuncia ha osservato che il necessario requisito dell'incidentalità ricorre «quando la questione investe una disposizione avente forza di legge, che il rimettente deve applicare, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale (...), e manca, invece, qualora il *petitum* del giudizio abbia ad oggetto direttamente una norma, in difetto di un atto che ad essa abbia dato applicazione (...). Siffatto requisito sussiste, quindi, quando l'annullamento della norma censurata sia imprescindibile per la rimozione del provvedimento che le ha dato applicazione, a sua volta necessaria in relazione alla situazione giuridica fatta valere nel giudizio principale, come accade appunto nel caso delle “leggi o norme-provvedimento” (...). Diversamente, sarebbe, infatti, negata “ogni garanzia” ed “ogni controllo” (...), dato che, in riferimento a norme aventi tale carattere, la tutela dei soggetti viene a connotarsi “secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale” (...). In definitiva, quando il rapporto che intercorre tra il provvedimento impugnato nel giudizio principale e la norma è di “mera esecuzione” e, nondimeno, l'adozione del primo sia indispensabile per la produzione degli effetti previsti dalla seconda, sussiste l'incidentalità della questione».

La necessaria pregiudizialità della questione rispetto alla definizione del processo *a quo* non implica che le vicende di quest'ultimo possano influire sulle sorti del giudizio incidentale di costituzionalità, il quale, in quanto finalizzato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi, ha carattere oggettivo ed è sottratto alla disponibilità delle parti, la cui costituzione in giudizio davanti alla Corte è puramente facoltativa. L'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costi-

tuzionale prevede espressamente che la sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale. In proposito, la sentenza n. 227 ha statuito che la rinuncia al ricorso, trasmessa dalla Corte di cassazione, «non può esplicare effetti sul giudizio di legittimità costituzionale». La sentenza n. 354 ha sottolineato che «il giudizio costituzionale (...) non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione (...), quale la dedotta sopravvenuta carenza di interesse dell'appellante nel giudizio principale».

Il difetto del carattere incidentale della questione, allorché l'oggetto del giudizio principale coincide con quello del giudizio incidentale di costituzionalità, determina una pronuncia processuale di inammissibilità (ordinanza n. 220).

4. L'ordinanza di rimessione

La forma ed il contenuto dell'ordinanza di rimessione hanno costantemente richiamato l'attenzione della Consulta nell'anno trascorso.

La forma è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità. L'ordinanza n. 243 ha considerato ammissibile una questione proposta con “sentenza-ordinanza”, cioè con un provvedimento contenente un duplice ordine di statuizioni, poiché esso «è configurabile come “ordinanza”, nella parte in cui il rimettente, con esso, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, senza avere fatto applicazione delle norme censurate e senza avere definito il giudizio principale, del quale, per la parte non definita, ha disposto la sospensione» (in termini analoghi si veda anche l'ordinanza n. 362). La sentenza n. 256, a fronte di una questione promossa «con sentenza e non con ordinanza», ha ritenuto che siffatta «anomalia» non comporta l'inammissibilità della questione, «posto che, come si desume dalla lettura dei due atti di promovimento, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa – ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza».

Quanto al contenuto dell'atto di promovimento, 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, identificarne correttamente l'oggetto, contenere un *petitum* univoco e sufficientemente definito e, come meglio specificato *infra* (par. 8), dimostrare l'impossibilità di risolvere in via interpretativa l'ipotizzato dubbio di costituzionalità.

L'accertamento di carenze relative ad uno o più degli evidenziati profili determina l'inammissibilità (anche manifesta) delle questioni. 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: con riguardo all'ordine logico di trattazione delle eccezioni pregiudiziali, spetta alla Corte «stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre» (così, le sentenze nn. 181 e 256). In proposito si rammenta che, secondo la sentenza n. 293, spetta alla «Corte “valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il *thema decidendum* devoluto al suo esame” e “stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza e dichiarare assorbite le altre” (...), quando si è in presenza di “questioni tra loro autonome per l'insussistenza di un nesso di pregiudizialità”».

I Giudici hanno sanzionato la carenza di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale o di indicazione di un elemento essenziale di essa (sentenze nn. 113, 114, 294, 355; ordinanze nn. 85, 91, 154, 192, 253, 263, 318, 319, 320, 343), che non permette di vagliare l'effettiva applicabilità della norma censurata al caso dedotto o, comunque, di verificare la rilevanza della questione (ordinanze nn. 146, 220, 318, 329, 338, 363), con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. 113, 114, 360; ordinanze nn. 87, 165, 263) o impossibilità di cogliere la pertinenza

delle disposizioni impugnate rispetto alle fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus* (ordinanza n. **329**).

L'ordinanza n. **5** ha, in particolare, osservato che «l'ordinanza di rimessione – in quanto viziata da una carente descrizione della fattispecie, che determina l'insanabile astrattezza della questione (...) – non consente a questa Corte di valutarne la rilevanza ai fini della definizione del giudizio *a quo*». L'ordinanza n. **318** ha evidenziato che «la carenza di elementi potenzialmente giustificativi della condotta, nella descrizione della fattispecie sottoposta a giudizio, priva la questione sollevata di attuale rilevanza, o comunque non consente il necessario controllo al riguardo». Secondo la sentenza n. **355** la «carente descrizione della fattispecie (...) determina l'insanabile astrattezza della questione».

Peraltro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell'ordinanza di rimessione ha comportato la reiezione di eccezioni di inammissibilità per omessa o carente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **69, 140, 143, 209, 291**; ordinanza n. **205**) o per difetto di autosufficienza dell'atto di promovimento (sentenza n. **46**). La sentenza n. **69** ha ritenuto che «il rimettente ha operato una esauriente e circostanziata descrizione della fattispecie concreta» ed «ha analiticamente riferito i fatti di causa». Nella sentenza n. **143** si è chiarito che «gli elementi di fatto riportati dal giudice *a quo*, per quanto scarni, appaiono sufficienti a consentire alla Corte una valutazione della rilevanza della questione». L'ordinanza n. **205** ha valutato «la descrizione della vicenda processuale, contenuta nell'ordinanza di rimessione» come «assai sintetica, ma comunque sufficiente a consentire la verifica della rilevanza».

Frequentemente è stata riscontrata l'omessa o difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **3, 103, 355**; ordinanze nn. **22, 25, 37, 55, 85, 97, 144, 154, 192, 220, 253, 260, 292, 318, 319, 320, 335, 337, 343**).

La difettosa motivazione sulla rilevanza può derivare, altresì, dall'omessa considerazione degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza di legittimità. L'ordinanza n. **37** – dopo avere richiamato l'insegnamento della Corte di cassazione a sezioni unite secondo cui, «allorché il giudice di primo grado abbia pronunciato, come nella specie, nel merito, affermando, anche implicitamente, la propria giurisdizione e le parti abbiano prestato acquiescenza, non contestando la relativa sentenza sotto tale profilo, non è consentito al giudice della successiva fase impugnatoria rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione, trattandosi di questione ormai coperta dal giudicato implicito» – ha sostenuto che il giudice *a quo* «non si è confrontato con questo orientamento ed ha rilevato d'ufficio una questione di difetto di giurisdizione in ordine alla quale – stando ai più recenti arresti delle Sezioni unite – era processualmente maturata una preclusione». Analogamente, l'ordinanza n. **362** ha addebitato al rimettente «la mancata esplicitazione delle ragioni dell'opzione ermeneutica accolta per ritenere sussistente il denunciato contrasto» tra la censurata disposizione regionale e la disciplina del d.lgs. n. 163 del 2006, pur in presenza di un contrastante orientamento del Consiglio di Stato.

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per carente motivazione sulla rilevanza. Secondo la sentenza n. **34** «il Consiglio di Stato argomenta in modo non implausibile circa la rilevanza della questione, anche a fronte della revoca dell'originario atto di nomina dell'appellante nel giudizio principale: quest'ultimo provvedimento, intervenuto quando era già stata pronunciata la decadenza dall'incarico, non sarebbe comunque in grado di determinare la cessazione della materia del contendere (...) se non altro con riferimento al periodo intercorrente fra il primo provvedimento risolutivo del rapporto (dichiarazione di decadenza *ex lege*) e quello successivo (revoca dell'originario atto di nomina)». La sentenza n. **50** ha dato atto alla Corte di cassazione di avere puntualmente svolto l'indagine sulla rilevanza della questione nei giudizi *a quibus*. L'ordinanza n. **76**, nel respingere un'eccezione fondata sull'omessa indicazione della nazionalità della ricorrente nel giudizio principale, ha osservato che «l'ordinanza di rimessione indica che la parte è titolare di permesso di soggiorno della durata di un anno (...) e che, nella specie, è applicabile la disciplina concernente i lavoratori extracomunitari, dimostrando così di avere accertato e considerato (implicitamente, ma chiaramente) che la ricorrente non è cittadina di uno Stato dell'Unione europea». La sentenza n. **140** ha affermato che «anche dopo la separazione (...) l'esito dello scrutinio di costituzionalità continua a condizionare la sorte dello stesso giudizio principale separato:

giacché, se la questione fosse accolta, il rimettente dovrebbe ritenere la contestazione suppletiva validamente effettuata e, quindi, pronunciarsi (...) sul merito della stessa nell'ambito di detto processo separato; mentre, in caso contrario, dichiarata inammissibile la nuova contestazione, dovrebbe restituire gli atti al pubblico ministero affinché proceda per il reato connesso nei modi ordinari». L'ordinanza n. **205** ha sottolineato come un'eventuale pronuncia di incostituzionalità *in parte qua* della norma denunciata «eviterebbe al rimettente di dover accogliere l'istanza della difesa di rinnovazione dell'esame dei testi». La sentenza n. **209** ha giudicato ininfluenza la circostanza della sopravvenuta abrogazione delle impugnate disposizioni, in quanto «il rimettente non può che fare applicazione delle censurate norme di interpretazione autentica, vigenti all'epoca in cui l'atto amministrativo è stato adottato e successivamente abrogate». Infine, la sentenza n. **303** ha osservato che «il rimettente ha addotto una motivazione non implausibile» in punto di rilevanza, «senza che possa essere di ostacolo l'omessa contestazione dell'incarico *medio tempore* assegnato ad altro dirigente; tale ultimo profilo potrebbe incidere eventualmente soltanto sulle modalità di tutela ottenibili all'esito del giudizio».

Ad un esito di inammissibilità della questione conducono altresì i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. Il giudice *a quo* non può, infatti, limitarsi ad indicare i parametri senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **34, 197, 273, 360**; ordinanze nn. **11, 22, 31, 61, 77, 85, 146, 163, 318, 319, 321, 337, 339, 347, 363**).

L'ordinanza n. **163** ha sanzionato la circostanza che «l'art. 3 Cost. è invocato nella motivazione dell'ordinanza, senza che tale parametro sia richiamato nel dispositivo». Nella sentenza n. **197** si è osservato che l'art. 2 Cost. «è evocato in forma non soltanto ipotetica, ma anche generica e meramente assertiva». L'ordinanza n. **321** ha ribadito l'insegnamento secondo cui il «difetto di adeguata motivazione sulle ragioni dell'asserita violazione dei parametri evocati» non può venire colmato «dal rinvio alle più ampie deduzioni contenute in atti di parte, essendo il rimettente tenuto ad esplicitare in modo autonomo e autosufficiente, nell'ordinanza di remissione, i motivi per i quali reputa lesi i parametri stessi». Secondo la sentenza n. **360** il rimettente «non indica quali siano le disposizioni della Costituzione e dello statuto della Regione siciliana che si ritengono violati dalla norma censurata, né gli stessi possono essere dedotti, neppure in modo implicito, dal contesto dell'ordinanza di remissione».

L'insufficienza della motivazione sulla non manifesta infondatezza può discendere, altresì, dall'incompleta ricostruzione «delle vicende legislative della norma impugnata», come ha ritenuto l'ordinanza n. **164**.

Il rilievo di una difettosa motivazione sulla non manifesta infondatezza è stato talvolta disatteso dalla Corte (sentenze nn. **270** e **288**). In particolare, nella sentenza n. **143** è stata respinta l'eccezione di carente motivazione in ordine all'applicabilità alla Regione siciliana dell'art. 122 Cost., giacché «il Tribunale, pur se in modo sintetico, fornisce una motivazione sufficiente sul punto, là dove lamenta la violazione dell'art. 2 della legge n. 165 del 2004 quale norma interposta all'art. 122 Cost.». La sentenza n. **304** ha sottolineato come «il giudice *a quo* abbia adeguatamente indicato le ragioni che, a suo avviso, depongono per il contrasto della norma con gli evocati parametri costituzionali».

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza (sentenze nn. **250** e **355**; ordinanze nn. **11, 84, 318, 319, 352**), con la conseguente manifesta inammissibilità di questioni prive di motivazione (sentenza n. **82**).

Il difetto di motivazione dell'ordinanza di remissione può essere, inoltre, tale da rendere del tutto generica la proposta questione di costituzionalità (ordinanza n. **13**). L'ordinanza n. **64** ha giudicato una delle questioni come «priva di motivazione, essendosi il rimettente limitato ad affermare genericamente che la disposizione censurata viola il principio del giudice naturale».

Una condizione indispensabile per consentire alla Corte una decisione nel merito è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, altrettanti motivi di inammissibilità la proposizione di questioni ipotetiche ed astratte (ordinanza n. **109**); la genericità e la contraddittorietà delle censure (ordinanze nn. **31** e **95**); l'insufficiente argomentazione delle censure e la loro formu-

lazione in modo generico ed apodittico (sentenze nn. **80**, **288**, **360**); la mancanza di specifiche censure (ordinanza n. **11**); e l'omessa indicazione dei parametri costituzionali (ordinanza n. **352**, ove si è rilevato che i parametri «non sono desumibili, neppure in modo implicito, dal contesto» dell'atto di promovimento).

Le ordinanze nn. **95** e **295** hanno evidenziato che «il rimettente ha individuato in modo errato la norma di delega alla cui stregua va apprezzata la sussistenza della violazione dedotta con riferimento agli artt. 76 e 77 Cost.». Secondo l'ordinanza n. **105** «il rimettente, nel denunciare la lesione della competenza legislativa statale concorrente, omette di indicare quale, a suo giudizio, tra i diversi ambiti materiali» elencati dall'art. 117, terzo comma, Cost., «sia quello asseritamente inciso dalla normativa regionale».

Talvolta la Consulta ha rigettato eccezioni di inammissibilità per generica formulazione delle questioni o delle censure. La sentenza n. **48** ha respinto l'eccezione di inammissibilità per non avere l'ordinanza di rimessione specificato con esattezza «in relazione a quali profili la disposizione censurata dovrebbe ritenersi in contrasto con l'art. 3» Cost., rilevando che «il rimettente enuncia con sufficiente precisione il motivo dell'asserita illegittimità costituzionale». Analoga eccezione è stata giudicata dalla sentenza n. **113** «sostanzialmente immotivata, e comunque priva di riscontro nel tessuto argomentativo dell'ordinanza di rimessione». La sentenza n. **143** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità per assoluta indeterminatezza dei termini normativi della questione: i Giudici hanno osservato che, nel caso di specie, «è palese che il giudice *a quo* non si è riferito genericamente alla legge regionale n. 29 del 1951, ma ha censurato questa legge “come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del deputato regionale che sia anche assessore di un Comune?”», con la conseguenza che, «benché non siano state nominativamente indicate dal rimettente, le disposizioni censurate sono certamente identificabili in quelle che disciplinano le cause di incompatibilità all'ufficio di deputato regionale». La sentenza n. **250** ha disatteso il generico assunto secondo cui la dedotta violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost. sarebbe priva di «attinenza con il processo *a quo*», obiettando che «l'eventuale rimozione della norma impugnata, conseguente all'accoglimento della questione, inciderebbe sull'esito del giudizio principale, destinato altrimenti a concludersi – secondo quanto si afferma nell'ordinanza di rimessione – con una declaratoria di responsabilità dell'imputato»; quanto al rilievo del carattere meramente eventuale della presunta lesione dell'art. 2 Cost., la medesima pronuncia ha sottolineato l'indebita sovrapposizione dei piani della rilevanza e della non manifesta infondatezza, poiché «L' idoneità a colpire persone che versano in “stato di estrema indigenza” è evocata (...) dal rimettente come tratto generale caratteristico della norma incriminatrice, atto a porla in asserito contrasto con il parametro costituzionale considerato: il che non comporta, tuttavia, che – ai fini dell'ammissibilità della questione – esso debba risultare riscontrabile anche nella fattispecie concreta che dà adito all'incidente di costituzionalità, rimanendo la questione comunque rilevante a fronte della già rimarcata incidenza dell'ablazione della norma impugnata sugli esiti del processo principale» (negli stessi termini si veda, altresì, l'ordinanza n. **321**). Infine, secondo la sentenza n. **367** «le ragioni del dedotto contrasto della norma censurata con i parametri costituzionali evocati sono esposte dal giudice rimettente in modo stringato, ma tale comunque da permetterne la compiuta comprensione. Con particolare riguardo all'asserita lesione all'art. 111 Cost., risulta altresì evidente come il giudice *a quo* abbia inteso riferirsi alle previsioni della prima parte del terzo comma».

Nella sentenza n. **93** si è osservato che, «malgrado la generica formulazione del quesito, il dubbio di costituzionalità (...) deve ritenersi circoscritto alla mancata previsione della possibilità di trattazione in udienza pubblica dei procedimenti di prevenzione nei gradi di merito (prima istanza ed appello)», giacché a «questi soltanto risulta, infatti, riferito il principio affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle decisioni poste a fondamento delle censure; né, d'altro canto, si rinviene nell'ordinanza di rimessione alcuna argomentazione a sostegno di una loro eventuale estensione al giudizio di cassazione (aspetto che resterebbe, peraltro, irrilevante nel procedimento *a quo*)».

L'onere per il rimettente di individuare compiutamente i termini della questione e di motivare adeguatamente circa 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 l'eccezione di incostituzionalità, ovvero da altri giudici *a quibus*. La sentenza n. **197**, dopo avere ribadito che il giudice *a quo* deve «esporre compiutamente ed in forma autosufficiente le ragioni del proprio convincimento circa l'illegittimità costituzionale della norma censurata», ha stigmatizzato il rinvio alle motivazioni contenute in precedenti atti di promovimento, ritenendo così «il *thema decidendum* circoscritto alle censure esposte nelle ordinanze di rimessione indicate in epigrafe». La sentenza n. **285** ha sostenuto che «Il mero richiamo alle argomentazioni prospettate dalle parti nel processo principale rende l'ordinanza di rimessione priva del requisito dell'autosufficienza». Secondo l'ordinanza n. **329** il rimettente «non ha chiarito con una motivazione autosufficiente le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma, essendosi limitato a rinviare alle deduzioni del pubblico ministero, peraltro non riportate neppure per sintesi nell'ordinanza».

La sentenza n. **143** ha, invece, giudicato infondata un'eccezione di inammissibilità per motivazione solo indiretta dell'ordinanza, «poiché svolta *per relationem* agli scritti difensivi delle parti», rilevando che «il rimettente, prima di affermare la non manifesta infondatezza della questione “in relazione ai parametri invocati dal ricorrente, da intendersi qui integralmente trascritti e a cui espressamente si rinvia per brevità”, ha sintetizzato le relative motivazioni, di modo che le argomentazioni a sostegno delle censure risultano chiaramente dalla stessa ordinanza di rimessione, senza rinvio ad atti ad essa esterni» e che «ai parametri individuati dal ricorrente il Tribunale ne aggiunge altri, motivandoli specificamente e formulando distinte censure». Analogamente, la sentenza n. **311** – nel respingere un'eccezione di inammissibilità per avere il rimettente accolto «acriticamente le eccezioni di incostituzionalità sollevate dalla difesa del ricorrente – ha osservato che «L'ordinanza di rimessione, sia pure ad un livello minimo di sufficienza, dà conto dei motivi che hanno indotto il T.A.R. a sollevare la questione di legittimità costituzionale» poiché «essa riporta in sintesi gli argomenti addotti dal ricorrente nel giudizio principale a sostegno della denunciata disparità di trattamento»; dall'adesione del rimettente a tali argomenti discende che «un apparato argomentativo nell'ordinanza di rimessione sussiste, ancorché esposto in forma molto concisa». Secondo l'ordinanza n. **321** «dal tenore complessivo» delle ordinanze di rimessione emerge, «con sufficiente chiarezza, che il giudice *a quo*, nell'esporre – in termini di sintesi – le censure prospettate dalle parti, ha inteso dividerle e farle proprie: onde non si può ritenere che manchi un apprezzamento sul punto».

Anche l'oggetto del giudizio di costituzionalità deve essere accuratamente individuato dal giudice *a quo*. In proposito, si è specificato che «non può il giudice rimettente indicare tutte le disposizioni del sistema o un grande settore dell'ordinamento giuridico, ma è tenuto a precisare le disposizioni che abbiano un effettivo e notevole grado di pertinenza con la norma sospettata di illegittimità», con la conseguenza che «l'indicazione di ampi settori normativi, senza detta precisazione, risulta inficiata da genericità ed eterogeneità tali da determinare l'inammissibilità della questione così sollevata» (sentenza n. **58**). Pertanto, sono da censurare sia l'omessa o inesatta identificazione della norma sospettata di incostituzionalità, che rende impossibile lo scrutinio della Corte (sentenza n. **250**; ordinanze nn. **55, 154, 192, 335, 358**); sia l'impugnazione di un intero testo legislativo, la cui illegittimità costituzionale è prospettata indistintamente in ordine a tutte le sue disposizioni (sentenza n. **58**, ove si è affermato che il rimettente «non individua la norma censurata, ma si riferisce all'intera disciplina delle certificazioni e delle informative anti-mafia»).

L'ordinanza n. **59** ha addebitato al giudice *a quo* l'«erronea invocazione» di una norma non riferibile al caso di specie. Secondo la sentenza n. **250** le lesioni costituzionali denunciate dal rimettente non derivano «dalla disposizione impugnata, ma da norme distinte, non coinvolte nello scrutinio di costituzionalità». L'ordinanza n. **335** ha imputato al rimettente una vera e propria *aberratio ictus*, «posto che la norma da censurare va individuata non già in quella denunciata – la cui espunzione dall'ordinamento non farebbe venir meno il divieto ritenuto in contrasto con la Costituzione →» ma nell'art. 20 del d.lgs. n. 74 del 2000, «il quale fa espresso divieto di sospendere il processo tributario per la pendenza del procedimento penale avente ad oggetto i medesimi fatti o fatti dal cui accertamento dipende la relativa definizione».

Per contro, la sentenza n. **209** ha respinto un'eccezione di inammissibilità per «errata indicazione delle norme applicabili» nel giudizio *a quo*, osservando che «il rimettente ha sufficientemente illustrato le ragioni per le quali ritiene che soltanto le norme di interpretazione autentica siano illegittime e non anche le norme “interpretate” (...). D'altronde, le censure sono focalizzate sul presunto carattere di interpretazione autentica delle norme» impugnate.

Nell'ipotesi in cui, anteriormente alla proposizione della questione, la norma denunciata sia stata abrogata o modificata, ovvero sia intervenuto un mutamento del quadro normativo di riferimento, il giudice rimettente è tenuto a specificare i motivi della perdurante rilevanza della questione. L'ordinanza n. **76**, dopo avere rammentato che «anteriormente alla data dell'ordinanza di rimessione» è entrato in vigore l'art. 11, comma 13, del d.l. n. 112 del 2008, ha rilevato che «il TAR ha del tutto omesso di accertare (ed indicare) anzitutto se (...) sia o meno applicabile nel giudizio principale, quindi di valutarne gli eventuali effetti».

Talvolta i sopravvenuti interventi normativi sono stati considerati influenti sul giudizio principale poiché la disposizione impugnata continua *ratione temporis* ad applicarsi, nel testo originario, alla fattispecie oggetto del processo *a quo* (sentenza n. **209**; ordinanze nn. **49**, **248**, **317**); ovvero perché lo *jus superveniens* non ha inciso sul precetto specificamente censurato dal rimettente, con conseguente trasferimento della questione sulla nuova norma (sentenza n. **310**).

Il vizio dell'ordinanza di rimessione può riguardare anche l'indicazione dell'intervento richiesto dal giudice *a quo* alla Corte. Sono causa di inammissibilità (anche manifesta) la formulazione di un *petitum* oscuro (ordinanze nn. **77** e **91**), contraddittorio (ordinanza n. **164**) o ambivalente (sentenza n. **190**) e l'omessa formulazione di uno specifico *petitum* (ordinanza n. **89**) ovvero la sua indeterminazione (ordinanze nn. **292** e **318**) o genericità (ordinanza n. **335**).

Nell'ordinanza n. **77** si è rilevato che il *petitum* «è oscuro e, comunque, esulante dai poteri» della Corte. L'ordinanza n. **91** ha riscontrato un *petitum* «oscuro o, comunque, segnato dalla prospettazione di soluzioni alternative per il superamento del denunciato vizio di legittimità». Secondo l'ordinanza n. **96** la formulazione del *petitum* «finisce sostanzialmente per demandare alla Corte, senza alcun nesso di subordinazione, la definizione di una alternativa irrisolta da parte del giudice *a quo*». La sentenza n. **152** ha sottolineato la contraddittorietà dell'iniziativa assunta dal rimettente, che, «pur essendo basata su argomenti che – nel sollecitare l'ampliamento del novero dei destinatari della norma censurata – sembrerebbero diretti ad ottenere un intervento di tipo additivo», si risolve «nella richiesta – peraltro necessitata, giacché la sola coerente con l'oggetto del giudizio principale – di caducazione integrale della disposizione *de qua*». L'ordinanza n. **164** ha evidenziato la contraddittorietà tra il *petitum* formulato dal rimettente e le argomentazioni sviluppate nell'atto di promovimento. Nell'ordinanza n. **292** si è osservato che «il rimettente mostra una radicale incertezza in ordine al *petitum* rivolto a questa Corte, contraddittoriamente richiedendo (...) la declaratoria di illegittimità costituzionale della denunciata disposizione ora nella sua totalità (...), ora nella sola parte in cui esclude (...) l'applicabilità di tariffe professionali diverse da quelle forensi o di specifiche tariffe (espressamente determinate dal legislatore), ora – infine – nella parte in cui non consente al giudice di determinare il rimborso nella misura ritenuta più adeguata».

Per quanto specificamente riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la manifesta inammissibilità o l'inammissibilità della questione è dovuta alla mancanza di una soluzione logicamente necessaria ed implicita nello stesso contesto normativo, ove, quindi, sono possibili plurime soluzioni rimesse alla discrezionalità legislativa (ordinanza n. **164**); al difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze nn. **58**, **271**, **294**; ordinanza n. **335**); alla sollecitazione di un intervento additivo non costituzionalmente obbligato in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **103**, **138**, **250**, **256**, **257**, **271**; ordinanze nn. **276**, **318**, **321**, **322**, **336**), o implicante un bilanciamento tra valori contrapposti demandato alla discrezionalità del legislatore (ordinanza n. **59**); all'indeterminatezza del contenuto del richiesto intervento additivo (ordinanza n. **76**); ovvero all'implicita richiesta di sindacato su scelte affidate alle valutazioni politiche del legislatore (sentenza n. **273**).

L'ordinanza n. **22** ha addebitato al rimettente la richiesta di «una disciplina modulata con riferi-

mento alle varie situazioni di fatto ipotizzate, la cui previsione competerebbe alla discrezionalità del legislatore ordinario, e non rientrerebbe nei poteri di questa Corte». La sentenza n. **58** ha ritenuto che la decisione auspicata dal rimettente, «in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, implica valutazioni riservate al legislatore nell'ambito dei generali indirizzi di politica criminale». Nell'ordinanza n. **77** è stata rilevata la «funzione creativa dell'intervento demandato a questa Corte, come tale estraneo ai suoi poteri trattandosi di materia rimessa alla discrezionalità del legislatore». L'ordinanza n. **105** ha ravvisato «il carattere manipolativo dell'intervento richiesto, in una materia necessariamente riservata, per la pluralità delle soluzioni possibili, alla discrezionalità del legislatore». La sentenza n. **250** ha ritenuto che «non potrebbe essere (...) questa Corte a stabilire “un termine e una modalità operativa” per consentire a detti stranieri di allontanarsi spontaneamente dall'Italia senza incorrere in responsabilità penale, trattandosi di operazione che implica scelte discrezionali di esclusiva spettanza del legislatore». Secondo la sentenza n. **257** la questione si risolve «nella richiesta di un intervento manipolativo» che, esulando dai poteri della Corte, «spetta soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale». La sentenza n. **273** ha considerato la questione inammissibile perché «mirata in definitiva ad indurre un sindacato sulle scelte discrezionali sanzionatorie del legislatore, in una situazione non caratterizzata dalla manifesta irragionevolezza delle relative opzioni». La sentenza n. **294** ha rilevato che «la soluzione additata dal giudice *a quo* (...) comporta una gamma indefinita ed indefinibile di più opzioni alternative, tutte costituzionalmente compatibili».

La sentenza n. **138**, pur affermando «il diritto fondamentale» delle persone con orientamento omosessuale «di vivere liberamente una condizione di coppia», ha dichiarato che «spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette, restando riservata alla Corte costituzionale la possibilità d'intervenire a tutela di specifiche situazioni».

L'ordinanza n. **164** ha significativamente sottolineato «la pluralità delle soluzioni che possono essere offerte dal legislatore in una materia, quale quella della determinazione delle spese processuali poste a carico degli utenti della giustizia ed altresì quella tributaria, nella quale vige il principio della sua discrezionalità e della insindacabilità delle opzioni legislative che non siano caratterizzate da una manifesta irragionevolezza».

La sentenza n. **190** ha, in generale, rammentato che la Corte «non può sovrapporre le proprie scelte a quelle del legislatore».

Talvolta la Consulta ha respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum*. La sentenza n. **270** ha osservato che i giudici *a quibus* – deducendo che «la norma censurata avrebbe “sottratto” all'Autorità “il compito di svolgere il procedimento di cui alla legge n. 287 del 1990”» e sostenendo che «l'accoglimento della questione renderebbe applicabile la disciplina prevista da detta legge» – non hanno chiesto nessuna addizione, poiché «il *petitum* consiste nella richiesta di annullamento della norma, mentre il giudizio di prevalenza dell'interesse dalla stessa tutelato rispetto agli altri interessi in gioco attiene al merito, non all'ammissibilità della questione». La sentenza n. **283** ha chiarito che il giudice *a quo* non ha sollecitato «un intervento (...) manipolativo della norma impugnata, in quanto viene prospettato soltanto che vi sarebbe stata una erronea valutazione, da parte del legislatore valdostano, circa la natura della situazione in cui versa il legale rappresentante di una struttura sanitaria privata convenzionata con il servizio regionale di sanità», qualificata, a dire del rimettente, come causa di ineleggibilità, anziché di incompatibilità.

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. Nella sentenza n. **44** i Giudici, dopo avere rilevato che «tutte le ordinanze sollevano questione di legittimità costituzionale “dell'art. 12, comma 1, della legge regionale Puglia 28 dicembre 2006, n. 39”, disposizione che si compone di numerose previsioni normative, prive di omogeneità», hanno osservato che «le motivazioni addotte dal rimettente si riferiscono esclusivamente a quanto

disciplinato nella sola lett. *a*) del comma 1», potendo conseguentemente «delimitare l'oggetto» del giudizio. Nella sentenza n. **128** l'oggetto della questione è stato così precisato dalla Corte: «posto che, come reso palese dal dispositivo dell'ordinanza di rimessione, è impugnato l'art. 26 della legge regionale n. 9 del 2007, “come modificato” dall'art. 8 della legge regionale n. 40 del 2008, e, dunque, l'attuale norma recata dal citato art. 26, (...) Appare (...) del tutto evidente l'intenzione del rimettente, posta in luce dalla motivazione dello stesso atto di promovimento, di censurare la disciplina più recente, recata dal citato art. 8 (...). Sicché, lo scrutinio deve riguardare l'art. 8 della legge della Regione Calabria 12 dicembre 2008, n. 40, modificativo dell'art. 26 della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9». L'ordinanza n. **205** ha sottolineato che, «al di là della generica formulazione del *petitum*, il rimettente si duole segnatamente della disciplina delle modalità di rinnovazione del dibattimento dopo il mutamento del giudice-persona fisica». La sentenza n. **227** ha scrutinato l'art. 18, comma 1, lett. *r*), della legge n. 69 del 2005 non solo in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. – formalmente evocato dalla rimettente Corte di cassazione – ma anche in relazione all'art. 11 Cost. poiché, per costante giurisprudenza della Corte, «la questione di legittimità costituzionale va “scrutinata avendo riguardo anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati”», qualora l'atto di promovimento «faccia ad essi chiaro riferimento, sia pure implicito [...], mediante il richiamo dei principi da questi enunciati». La sentenza n. **250**, pur rilevando la «generica e indifferenziata formulazione del *petitum*», ha chiarito che i rimettenti sottopongono all'esame della Corte «due diversi ordini di questioni», poiché «da un lato (...) essi contestano, sotto plurimi aspetti, la legittimità costituzionale della scelta di penalizzazione sottesa alla norma impugnata, prospettando, con ciò, doglianze che preluderebbero – ove fondate – alla integrale ablazione della norma stessa. Dall'altro lato, denunciano invece la contrarietà a Costituzione di specifiche articolazioni della disciplina sostanziale o processuale del reato in esame, formulando così censure destinate a sfociare – nel caso di accoglimento – in una declaratoria di illegittimità costituzionale solo parziale». Nella sentenza n. **327** la Corte ha ritenuto di poter individuare il *petitum*, «oltre che dal complessivo tenore dell'ordinanza, specialmente dalla richiesta di assicurare una priorità, per la copertura dei posti vacanti in organico, al meccanismo dello scorrimento delle liste, e dalla richiesta della dichiarazione di incostituzionalità della norma regionale impugnata nella parte in cui non prevede che possa farsi luogo a procedure di stabilizzazione solo per quei posti che risultino vacanti in organico dopo avere previamente esaurito lo scorrimento di tutte le graduatorie ancora temporalmente valide»; e, quanto all'oggetto del giudizio di costituzionalità, ha precisato che il rimettente «non contesta in quanto tale l'istituto della stabilizzazione (...), ma censura solo la preferenza accordata ai (...) precari, a scapito dello scorrimento delle graduatorie e, in particolare, contesta la prevista inutilizzabilità delle graduatorie concorsuali per le figure professionali interessate alla procedura di stabilizzazione». L'ordinanza n. **329** ha osservato che, «sebbene il rimettente non abbia indicato nei dispositivi delle ordinanze i precetti oggetto di censura, ad eccezione dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, dall'intero contesto dei provvedimenti emerge chiaramente come le doglianze si appuntino anche sulle altre norme citate, sicché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esse vanno ritenute oggetto del sindacato di legittimità costituzionale». Secondo la sentenza n. **355** l'impugnato art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n. 78 del 2009 «deve essere univocamente» interpretato nel senso che, «al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria».

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni sollevate in maniera perplessa e contraddittoria (sentenza n. **271**; ordinanza n. **31**); le questioni formulate in termini di alternativa irrisolta e, dunque, in forma ancipite (sentenza n. **355**; ordinanza n. **49**); e le questioni fondate su un'erronea, inadeguata, parziale o incompleta ricostruzione o ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **190**, **257**, **273**, **356**, **367**; ordinanze nn. **89**, **242**, **251**, **358**).

La sentenza n. **190** ha ritenuto la censura prospettata dal rimettente come il «frutto di una mancata ricostruzione sistematica del quadro normativo vigente», poiché «da una siffatta ricostruzione» si sarebbero potuti «trarre elementi per pervenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata, tale da escludere il dubbio di legittimità». Secondo la sentenza n. **355** i giudici *a quibus* – che «prospettano due questioni, senza porle in rapporto tra loro di subordinazione» – hanno «omesso di chia-

rire quale sia l'interpretazione della norma censurata da essi fatta propria». La sentenza n. **356** ha affermato che «l'inconferenza della disposizione censurata nonché il mancato esame da parte del remittente delle disposizioni indicate e l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento compromettono l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura». La sentenza n. **367** ha osservato che «la ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice *a quo* è inadeguata, giacché il rimettente, da un lato, ha ommesso di compiere una indagine ermeneutica doverosa (...); dall'altro, ha fatto leva su un postulato ermeneutico errato» e tale manchevolezza incide «sulla congruità della motivazione in ordine alla rilevanza della questione e (...) anche su quella relativa alla non manifesta infondatezza».

Non si registrano, infine, scostamenti dall'orientamento che ritiene, in linea di principio, ammissibili le questioni poste in via subordinata rispetto ad altre (sentenze nn. **114** e **227**).

5. La riproposizione delle questioni

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

La riproposizione, di per sé, non presenta problemi di ammissibilità allorché sia intervenuta una pronuncia della Corte meramente processuale ed il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi ad una decisione di merito.

La sentenza n. **290** ha dichiarato non fondata una questione già proposta dal medesimo rimettente e precedentemente dichiarata inammissibile con l'ordinanza n. 357 del 2008, «in quanto sollevata in modo illogico e per ottenere un avallo interpretativo».

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.

La sentenza n. **28** ha ritenuto fondata una questione proposta da un collegio arbitrale, che aveva già sollevato nel medesimo giudizio *a quo* un'identica questione, definita dalla Corte con l'ordinanza n. 83 del 2008 di restituzione degli atti in forza di variazioni normative sopravvenute. La sentenza n. **197** ha giudicato nel senso dell'inammissibilità e della non fondatezza talune questioni già proposte dalla rimettente Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, in relazione alle quali l'ordinanza n. 119 del 2008 aveva disposto, per *jus superveniens*, la restituzione degli atti. Infine, la sentenza n. **279** ha dichiarato fondata una questione già sollevata dalla Corte d'appello di Napoli, rispetto alla quale la Corte aveva pronunciato l'ordinanza n. 303 del 2008 di restituzione degli atti per *jus superveniens* poiché le intervenute modifiche della norma impugnata rendevano necessaria una rivalutazione anche della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma stessa.

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

Nel 2010 177 decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali, 31 decisioni hanno avuto per oggetto leggi regionali (sentenze nn. **34, 44, 69, 108, 128, 143, 214, 224, 232, 247, 268, 272, 283, 288, 289, 315, 327, 344, 354, 360, 364, 366**; ordinanze nn. **53, 87, 96, 105, 129, 145, 308, 339, 362**). 1 decisione ha riguardato congiuntamente una legge statale ed una legge regionale (ordinanza n. **243**). 2 decisioni hanno avuto ad oggetto una legge provinciale (sentenza n. **209**; ordinanza n. **5**).

Eventuali questioni aventi ad oggetto atti non legislativi sono votate ad una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità.

Con specifico riferimento ai regolamenti, la Corte, confermando la propria costante giurisprudenza, ne ha escluso la sindacabilità nel giudizio di costituzionalità riservato alle leggi ed agli atti aventi forza di legge. La sentenza n. **58** ha dichiarato inammissibile una questione riguardante «principalmente un provvedimento che, seppur di delegificazione, è comunque atto di natura regolamentare». L'ordinanza n. **85** ha giudicato manifestamente inammissibile una censura relativa ad una norma regolamentare, in quanto tale «sottratta al sindacato di costituzionalità» (nello stesso senso si vedano,

altresi, le ordinanze nn. **154** e **192**). La sentenza n. **272** ha dichiarato, tra l'altro, inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del Regolamento del Comune di Pisa, approvato con delibera consiliare n. 104 del 2003, trattandosi di «norma sottratta al sindacato di costituzionalità».

Nella sentenza n. **344**, invece, la Corte – chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007, il quale prevede che «la realizzazione dei parchi eolici è disciplinata dalle direttive di cui al Reg. 4 ottobre 2006, n. 16» – ha ritenuto la natura evidentemente ricettizia del rinvio operato alle norme regolamentari dalla censurata disposizione, con la conseguenza che «i rilievi di costituzionalità vanno riferiti anche ai contenuti che essa ha in tal modo recepito».

La questione di legittimità costituzionale può avere ad oggetto anche l'interpretazione risultante dal “principio di diritto” enunciato dalla Corte di cassazione, ovvero la norma nel significato attribuito dalle sezioni riunite della Corte dei conti. In proposito, degna di nota è la sentenza n. **197** che – dopo avere richiamato l'orientamento secondo cui, nel giudizio di rinvio dopo sentenza di annullamento della Corte di cassazione, «la norma dichiarata applicabile nella interpretazione dalla medesima Corte fornita può formare oggetto di questione di legittimità costituzionale da parte del giudice del rinvio, perché quest'ultimo deve fare applicazione della norma nel significato attribuitole, onde non si è al cospetto di rapporti “esauriti”» – ha osservato che «la situazione non è dissimile con riguardo alle sentenze pronunciate dalle sezioni riunite della Corte dei conti in questioni di massima concernenti un giudizio pendente davanti ad una sezione giurisdizionale territoriale, che ha rimesso la questione stessa all'esame delle dette sezioni riunite», poiché anche la sezione territoriale «deve fare applicazione della norma nel significato che le è stato attribuito con la pronuncia sulla questione di massima (...); e, del resto, l'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (...) stabilisce che la relativa questione è rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio, senza distinguere tra i gradi o le fasi di questo».

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione censurata comporta il venir meno dell'oggetto della questione e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **24, 42, 65, 78, 97, 111, 210, 222, 297, 298, 306**). Infatti, «l'efficacia *ex tunc* della dichiarazione di incostituzionalità preclude al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza delle sollevate questioni, valutazione che sola potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente» (ordinanza n. **11**). Non mancano, tuttavia, casi in cui la Corte, pur a fronte di una sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate, ha disposto la restituzione degli atti ai rimettenti per un nuovo esame sulla rilevanza delle questioni sollevate (ordinanza n. **12**).

L'abrogazione o la modifica della disposizione sospettata di illegittimità ed il mutamento del quadro normativo di riferimento determinano, di regola, se successivi alla proposizione dell'incidente di costituzionalità, una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo* cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **12, 38, 66, 129, 145, 162, 166, 308**). Talvolta la Corte ha comunque ritenuto ininfluenti le sopravvenienze normative. La sentenza n. **83** ha rilevato che la legge n. 210 del 2008, nel convertire il d.l. n. 172 del 2008, pur apportando modifiche anche ad una delle disposizioni censurate, non ha comunque inciso sul contenuto precettivo della norma, contro il quale si appuntano le doglianze del rimettente, «sicché entrambe le questioni devono intendersi trasferite sul testo risultante dalla legge di conversione». L'ordinanza n. **317**, decidendo di una questione sollevata nel 1999 e trasmessa alla Consulta «con patologico ritardo», ha escluso la necessità della restituzione degli atti al rimettente pretore «per un nuovo esame sia della rilevanza che della non manifesta infondatezza», in quanto della nuova disciplina modificativa delle norme censurate «il giudice *a quo* non dovrebbe fare applicazione».

Non comporta inammissibilità il fatto che la Corte, in un precedente giudizio in via principale, abbia dichiarato non fondata una questione avente ad oggetto la medesima legge (sentenza n. **34**).

Infine, in linea con una giurisprudenza ormai consolidata, la Corte ha ribadito l'estraneità al controllo di costituzionalità dei meri inconvenienti di fatto scaturenti dall'applicazione della norma cen-

surata (sentenza n. **230**; ordinanza n. **109**).

7. Il parametro del giudizio

Con riferimento alle disposizioni invocate dai rimettenti come parametri o come fonti interposte, la frequente denuncia di ipotizzate violazioni degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. ha posto in primo piano il tema dei rapporti dell'ordinamento interno con il diritto comunitario e le convenzioni internazionali.

Di grande interesse è la sentenza n. **227**, ove i Giudici hanno limpidamente delineato il reciproco rapporto tra gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. Il primo è la disposizione in forza della quale la Corte ha riconosciuto il potere-dovere del giudice comune «di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme nazionali che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativa; ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto»; il secondo ha «confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». Inoltre, la Corte, ha così ribadito la necessità della proposizione della questione di legittimità costituzionale, in luogo del sindacato diffuso di compatibilità comunitaria del diritto nazionale, a fronte di una norma interna confliggente con una norma comunitaria priva di efficacia diretta: «il contrasto tra la normativa di recepimento e la decisione quadro, insanabile in via interpretativa, non poteva trovare rimedio nella disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice comune, trattandosi di norma dell'Unione europea priva di efficacia diretta, ma doveva essere sottoposto alla verifica di costituzionalità di questa Corte. (...) gli atti nazionali che danno attuazione ad una decisione quadro (...) non sono sottratti alla verifica di legittimità rispetto alle conferenti norme del Trattato CE (...) che integrano a loro volta i parametri costituzionali – artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – che a quelle norme fanno rinvio. (...) L'ipotesi di illegittimità della norma nazionale per non corretta attuazione della decisione quadro è riconducibile, pertanto, ai casi nei quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non sussiste il potere del giudice comune di “non applicare” la prima, bensì il potere-dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., integrati dalla norma conferente dell'Unione, laddove, come nella specie, sia impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento». Secondo la sentenza n. **288** «le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi (...) in ordine all'esistenza del conflitto. La non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa Corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona».

Quanto al diverso ambito dei rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento interno, si segnala la sentenza n. **93**, riepilogativa della giurisprudenza costituzionale sul punto: «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (...) – 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”». Per quanto riguarda le conseguenze che il giudice delle leggi trae da questa premessa, si fa rinvio *infra*, cap. IV, par. 2.

Particolare attenzione all'onere interpretativo gravante sul giudice *a quo*, valutato quale condizione per la proposizione della questione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., è prestata nella sentenza n. **196**, secondo cui soltanto «ove l'adeguamento interpretativo, che appaia necessitato, risulti impossibile o l'eventuale diritto vivente che si formi in materia faccia sorgere dubbi sulla sua legittimità costituzionale, questa Corte potrà essere chiamata ad affrontare il problema della asserita incostituzionalità della disposizione di legge».

Nel caso deciso con l'ordinanza n. **55** il rimettente ha evocato direttamente, senza il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In proposito, l'ordinanza n. **163** ha precisato che il citato art. 6 «non costituisce disposizione da potere in-

vocare 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.», nella specie non invocato dal giudice *a quo*.

L'art. 6, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stato, inoltre, invocato «quale norma interposta all'art. 10 Cost.» nel giudizio deciso con la sentenza n. **217**. Nelle questioni definite con la sentenza n. **247** e con l'ordinanza n. **343** è stata, invece, indicata, quale fonte interposta rispetto all'art. 10, primo comma, Cost., la Convenzione OIL 24 giugno 1975, n. 143. Infine, l'ordinanza n. **374** ha deciso una questione sollevata in riferimento anche all'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nel giudizio incidentale è stata spesso denunciata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **44, 69, 108, 232, 247, 268, 272, 288, 289, 315, 344, 366**; ordinanze nn. **53, 105, 145, 243, 308, 339, 362**).

In questa sede merita menzione anche la sentenza n. **327**, che ha giudicato non fondata una questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto ritenuto espressivo dei «principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa».

Meno frequente è risultata, invece, la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **128, 173, 214, 247, 364**; ordinanza n. **11**).

Infine, si segnalano talune pronunce (sentenze nn. **83, 230, 293, 355**; ordinanza n. **95**) – rese su questioni proposte in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost. – in cui è stato efficacemente definito l'ambito del controllo di costituzionalità sui decreti-legge e sui decreti legislativi. In relazione all'eccesso di delega, l'ordinanza n. **95** ha sottolineato che la corretta proposizione di questioni evocanti l'asserito contrasto con gli artt. 76 e 77 Cost. esige dal rimettente la precisa individuazione della «norma di delega alla cui stregua va apprezzata la sussistenza della violazione» dedotta con riferimento agli indicati parametri.

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. Così, in ossequio al principio di conservazione degli atti giuridici, i Giudici hanno confermato che «le norme non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni conformi alla Costituzione, avendo dunque il giudice il dovere di adottare, tra più possibili esegesi di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale» (ordinanza n. **98**; negli stessi termini si veda anche la sentenza n. **17**). L'ordinanza n. **98** ha, altresì, specificato che l'onere di interpretazione adeguatrice «deve ritenersi sussistente, a maggior ragione, qualora non sia possibile recepire, quale base dello scrutinio di costituzionalità, un esito interpretativo accettato dalla giurisprudenza comune – cosiddetto “diritto vivente” (...) – e la questione concerna un complesso normativo di recente modificato, oggetto di orientamenti non concordi della magistratura di merito, sui quali la Corte di cassazione non ha ancora avuto modo di pronunciarsi». L'ordinanza n. **55** ha ulteriormente ribadito che «la mancata preventiva verifica, da parte del giudice rimettente, della praticabilità di una interpretazione del quadro normativo diversa da quella posta a base dei dubbi di costituzionalità prospettati e tale da determinarne il possibile superamento implica, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità della questione». Anche l'omesso esame di una diversa soluzione ermeneutica, conforme alla prevalente giurisprudenza di legittimità, dà luogo ad una pronuncia di inammissibilità (ordinanza n. **6**; negli stessi termini si veda anche l'ordinanza n. **110**, ove si fa riferimento sia alla giurisprudenza di legittimità che a quella costituzionale); come pure rende inammissibile la questione l'insufficiente motivazione «in ordine alle ragioni che impedirebbero di adottare una esegesi costituzionalmente corretta della normativa in esame» (ordinanza n. **98**, in cui si è osservato che, «nella specie, sull'interpretazione denunciata come in contrasto con l'art. 3 Cost. manca un “diritto vivente” e sus-

siste, anzi, un orientamento, del quale lo stesso rimettente dà atto, che ha ritenuto conseguibile, mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata, la soluzione da questi auspicata»).

Sulla base degli enunciati principi, in numerosi casi lo scrutinio del merito delle questioni è risultato così precluso dall'omessa o inadeguata «sperimentazione da parte del giudice *a quo* della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di legittimità costituzionale ipotizzati – e tale da determinare il possibile superamento di detti dubbi, o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie» (ordinanza n. **110**; ma si vedano, anche, le sentenze nn. **189**, **230**, **291**, **355** e le ordinanze nn. **5**, **6**, **49**, **85**, **154**, **192**, **322**, **339**). L'ordinanza n. **6** ha stigmatizzato l'omessa indicazione delle ragioni per cui il rimettente «ritiene di non seguire l'interpretazione data alla denunciata disposizione dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione», concludendo che, «con tale interpretazione, la disposizione denunciata si sottrarrebbe alla censura» di incostituzionalità. La sentenza n. **217** ha rimarcato che «il mancato tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione denunciata si risolve (...) nella carenza di motivazione sulla rilevanza della questione».

Meritano menzione le affermazioni della sentenza n. **189**: «A fronte di una interpretazione letterale della disposizione impugnata, che genera i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal giudice *a quo*, è possibile invece una sua lettura costituzionalmente orientata, (...) confermata dalla giurisprudenza di questa Corte (...). I principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale (...), ormai organicamente compenetrati con le norme legislative che compongono l'ordinamento penitenziario, forniscono le linee guida per l'interpretazione delle singole disposizioni. Di ciò si è mostrata consapevole la giurisprudenza di legittimità, che ha dato dell'art. 58-*quater*, comma 1, ord. pen. una lettura costituzionalmente orientata (...). Le pronunce (...) del giudice di legittimità, ancorché successive all'ordinanza di remissione (...), dimostrano l'esistenza di uno spazio ermeneutico che il rimettente avrebbe potuto utilmente esplorare, allo scopo di pervenire ad una interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, considerata invece dallo stesso in modo isolato dal sistema complessivo». Secondo la sentenza n. **291** «Il giudice *a quo* non ha approfondito, nella misura necessaria, la possibilità che della disposizione censurata venga data una interpretazione conforme ai precetti costituzionali». L'ordinanza n. **322** ha sottolineato come i rimettenti si siano sottratti «all'onere di sperimentare la possibilità di pervenire ad una doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della norma», avendo ommesso di considerare che, già prima della proposizione delle questioni, «nella giurisprudenza si sono formati differenti orientamenti» nel cui contesto si registrano «numerose decisioni di altri giudici di merito che sono pervenuti, seguendo la via interpretativa, alla medesima conclusione auspicata dal rimettente».

La Corte ha, invece, proceduto ad esaminare il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l'ordinamento pone all'attività ermeneutica. In proposito, la sentenza n. **26**, nel condividere «la conclusione cui è pervenuto il giudice *a quo*, secondo cui il dettato dell'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ. non consente una interpretazione diversa da quella da lui adottata», ha chiarito 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». L'ordinanza n. **84** ha giudicato infondata un'eccezione di inammissibilità, giacché «la Commissione rimettente ha espressamente argomentato il carattere, a suo avviso, non interpretativo della norma, attribuendole, viceversa, effetto innovativo, con incidenza sulle controversie pendenti». La sentenza n. **143** ha espressamente riconosciuto al giudice *a quo* di essersi fatto carico dell'onere di interpretazione adeguatrice dell'impugnata disciplina, sebbene abbia dovuto escludere «in modo non implausibile» che sia possibile addivenire ad «un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, visto il divieto di interpretare in modo estensivo le cause di ineleggibilità e incompatibilità». La sentenza n. **209** ha respinto un'eccezione di inammissibilità per «mancato esperimento, da parte del giudice *a quo*, del tentativo di individuare un'interpretazione della disposizione censurata che la renda conforme alla Costituzione», poiché «il significato, assegnato dal legislatore, di interpretazione autentica all'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, non lascia margini di dubbio». La sentenza n. **270** ha sostenuto che «la formulazione lessicale della disposizione non permette

un'interpretazione diversa da quella fornita dai rimettenti». La sentenza n. **273** ha disatteso l'eccezione di inammissibilità per non avere il rimettente «esplorato la possibilità di dare della norma censurata un'interpretazione costituzionalmente orientata, fondata sulla coesistenza tra sanzione amministrativa e sanzione penale», rilevando, come «secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità», in riferimento alla fattispecie oggetto del giudizio principale, operi il principio di specialità sancito dall'art. 9 della legge n. 689 del 1981. Nella sentenza n. **310** i Giudici hanno sottolineato che «il T.A.R. ha motivato, sia pure in termini concisi, sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, ed ha aggiunto che il dettato normativo conduce ad escludere in modo espresso l'obbligo di motivazione per il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo*, così rendendo palese, in forma implicita ma chiara, di non poter ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata». Infine, la sentenza n. **315** ha giudicato privo di fondamento l'eccepito «mancato esperimento, da parte del giudice *a quo*, di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata», a ciò ostando «il tenore letterale» di quest'ultima.

L'onere di interpretazione adeguatrice si atteggia peculiarmente allorché il rimettente, sollevando una questione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., deduca il contrasto di una norma interna con una disposizione di una convenzione internazionale, la quale, operando come fonte interposta, vale a concretizzare il parametro dinanzi indicato che impone al legislatore di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. In tale evenienza, il tentativo di interpretazione conforme si risolve nella ricerca di un'esegesi della norma sospettata di incostituzionalità in senso conforme alla disposizione convenzionale interposta, che, ove venga in considerazione la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, deve essere valutata secondo l'interpretazione di essa offerta dalla Corte di Strasburgo. Nella sentenza n. **93** la Corte ha rilevato che «il giudice *a quo* ha correttamente escluso che sia possibile allineare la disciplina censurata alle pronunce della Corte europea per via d'interpretazione». Anche la sentenza n. **196** ha giudicato il denunciato contrasto tra la normativa interna impugnata e l'art. 7 della CEDU insuperabile «dal remittente in via interpretativa».

Il medesimo onere interpretativo è imposto dall'art. 117, primo comma, Cost. anche in riferimento alle fonti comunitarie sprovviste di efficacia diretta, il cui rispetto non è garantito dalla disapplicazione della confliggente normativa interna da parte del giudice nazionale, ma esige la necessaria proposizione di una questione di legittimità costituzionale (sentenza n. **227**).

L'invito rivolto ai giudici comuni affinché esercitino la loro funzione interpretativa non determina, tuttavia, un'acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere della Corte di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso della manifesta infondatezza le ordinanze nn. **43, 60, 203** e nel senso della manifesta inammissibilità le ordinanze nn. **343 e 352**.

Il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali ha indotto 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 il costante atteggiamento di rifiuto della Consulta di assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'opzione ermeneutica prescelta dal rimettente, ciò che evidenzia un uso «improprio» o «evidentemente distorto» dell'incidente di costituzionalità» (ordinanze nn. **105, 219, 322, 363**).

L'inammissibilità di questioni meramente interpretative è stata ribadita dalla sentenza n. **197** secondo cui alla Corte «non è consentito fornire l'interpretazione autentica delle proprie precedenti decisioni (...), né dirimere contrasti sulla interpretazione della legge ordinaria».

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

La sentenza n. **3**, nel respingere un'eccezione di inammissibilità, ha affermato che il rimettente

«ha preso atto dell'essersi formata una interpretazione costante, proveniente dalla stessa Corte di cassazione, in termini di diritto vivente, ed ha richiesto l'intervento di questa Corte affinché controlli la compatibilità dell'indirizzo consolidato con i principi costituzionali». La sentenza n. **82** ha riconosciuto dignità di diritto vivente alla giurisprudenza di legittimità in materia di competenza a giudicare delle controversie aventi ad oggetto il mantenimento dei figli naturali riconosciuti. La sentenza n. **197** – dopo aver chiarito che «non spetta alla Corte costituzionale, bensì al giudice delle controversie in materia pensionistica, interpretare la normativa applicabile, anche nei suoi profili diacronici, provvedendo altresì a comporre, con gli strumenti predisposti dall'ordinamento, i contrasti giurisprudenziali e le situazioni d'incertezza che ne derivano» – ha concentrato lo scrutinio di legittimità costituzionale sulla norma «per come interpretata dal “diritto vivente” al riguardo formatosi». La sentenza n. **227** ha osservato che «numerose decisioni della stessa Corte di cassazione configurano un “diritto vivente” in ordine all'applicabilità nella specie ed alla portata dell'art. 18, comma 1, lett. *r* (...). Peraltro, tale interpretazione risulta suffragata sia dalla lettura della disposizione, che dai lavori preparatori». La sentenza n. **236** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., l'art. 83-*undecies* del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui, «secondo l'interpretazione assunta quale regola di “diritto vivente” dal giudice rimettente», esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

Per contro, l'asserita esistenza di un diritto vivente è stata esclusa nella sentenza n. **217** che ha rilevato come non vi sia «alcuna pronuncia della Corte di cassazione, ma solo contrastanti orientamenti della giurisprudenza di merito, che non assurgono a diritto vivente». Parimenti degna di nota è l'ordinanza n. **219** che ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 354 del 1975 «nella parte in cui, secondo l'interpretazione adottata dalla Procura generale della Corte di cassazione, non consente che siano concesse all'internato, sottoposto alla misura di sicurezza della casa di lavoro, più licenze quindicinali in via continuativa» per la fruizione di programmi extramurari di risocializzazione o terapeutici. I Giudici hanno osservato, al riguardo, che il rimettente «non fornisce indicazioni sulla rilevanza dell'opzione interpretativa attribuita alla Procura generale della Corte di cassazione in riferimento ai procedimenti *a quibus*, né attribuisce alla predetta opzione le connotazioni del diritto vivente».

La sentenza n. **35**, nel dichiarare una questione infondata nei sensi di cui in motivazione, ha chiarito come la giurisprudenza amministrativa abbia aderito ad un'interpretazione adeguatrice della censurata disposizione ed ha riscontrato l'assenza di «un indirizzo interpretativo difforme della giurisdizione ordinaria, tanto di legittimità quanto di merito, per cui non può essere invocato, al riguardo, un ipotetico “diritto vivente” nel senso prospettato dal remittente».

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Il 2010 ha confermato la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate, avendo l'Avvocatura dello Stato partecipato a 152 giudizi.

Nei 32 giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in 11 occasioni e si è costituita – in quanto la Regione era parte dei giudizi *a quibus* – in 11 giudizi.

Benché meno frequente, si è rivelata comunque consistente la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei processi principali, che si sono costituite in 81 giudizi.

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

Per costante giurisprudenza della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori (in tal senso si veda la sentenza n. **303**). L'ordinanza n. **11** ha dichiarato inammissibile, in quanto tardiva, la costituzione in giudizio della comunità montana Antigorio Divedro Formazza, poiché «il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio». Analogamente, nella sentenza n. **209** è stato dichiarato inammissibile l'intervento del Comune di Naz Sciaves, essendo stato il relativo atto di intervento depositato «oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale», da ritenersi «stabilito a pena di decadenza». La sentenza n. **288** ha giudicato inammissibile, perché tardivo, l'intervento della società Oviessa, «essendo trascorso il termine di venti giorni

per intervenire nel giudizio decorrente dalla pubblicazione dell'ordinanza sulla Gazzetta Ufficiale previsto dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 3 delle norme integrative». La sentenza n. **303**, nel ritenere inammissibili, siccome tardivi, numerosi interventi in giudizio, ha ribadito che «Ai sensi dell'art. 4, comma 4, delle norme integrative (...) l'atto di intervento “deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio”». La sentenza n. **355** ha dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio dei signori G.A.N., P.G., G.B., G.G., R.R., che, «pur assumendo di essere parti nel processo *a quo*, si sono costituiti oltre il termine» perentorio. La sentenza n. **364** ha giudicato «inammissibile, in quanto tardiva, la costituzione in giudizio della Provincia di Matera».

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il costante orientamento secondo cui «non sono ammissibili gli interventi, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, di soggetti che non siano parti nel giudizio *a quo*, né siano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in causa e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura, avuto altresì riguardo al rilievo che l'ammissibilità dell'intervento ad opera di un terzo, titolare di un interesse soltanto analogo a quello dedotto nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del detto giudizio di legittimità» (sentenza n. **138**, che ha dichiarato inammissibili gli interventi dell'Associazione radicale Certi Diritti e dei signori C. M. e G. V., P. G. B. e C. G. R., R. F. R. P. C. e R. Z). In termini analoghi si vedano, altresì, la sentenza n. **48**, ove è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dalla Metro Italia Cash and Carry s.p.a.; e l'ordinanza n. **144** che ha giudicato inammissibile l'intervento della Regione Piemonte poiché «l'interesse da questa prospettato non è correlato con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nel giudizio *a quo* e, pertanto, la Regione non vanta una posizione giuridica individuale, suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale». La sentenza n. **288**, nel ritenere l'inammissibilità dell'intervento della società Iniziativa Tredici, ha specificato che «L'inammissibilità dell'intervento non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, eventualmente sospeso in via di fatto nell'attesa della pronuncia di questa Corte, posto che la contraria soluzione risulterebbe elusiva del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, implicando l'accesso delle parti prima che, nell'ambito della relativa controversia, sia stata verificata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione. Tale considerazione resta valida anche se, nel diverso giudizio, sia già stata prospettata, e non ancora deliberata dal giudice procedente, una questione di legittimità asseritamente analoga a quella in considerazione». L'ordinanza allegata alla sentenza n. **289** ha così motivato l'inammissibilità dell'intervento in giudizio delle Case di cura Villa Serena s.r.l., dott. G. Spatocco s.r.l., Villa Letizia s.r.l. e Pierangeli s.r.l.: «sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale; (...) tale principio, posto a salvaguardia della natura necessariamente incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, incontra una deroga nei soli casi in cui il giudizio medesimo incide direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive di quanti hanno spiegato intervento e costoro non hanno la possibilità di difenderle come parti del processo di provenienza; tale situazione non ricorre nel caso di specie».

Particolarmente interessante è la sentenza n. **366** che ha dichiarato inammissibili gli interventi in giudizio di Sun system s.p.a. e Sun power one s.r.l., rilevando che le società «non sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, bensì di un interesse di mero fatto» ed escludendo, nel contempo, che esse «siano parti nel giudizio *a quo*», nonostante siano in quest'ultimo intervenute «con atto notificato alle altre parti in causa il 15 febbraio 2010». In proposito, la Corte ha osservato quanto segue: «tale giudizio (...) era stato dichiarato sospeso per l'incidente di costituzionalità, con la stessa ordinanza di rimessione depositata il 24 settembre 2009, sicché quell'intervento appare palesemente strumentale al proposito di far valere le proprie ragioni nel giudizio di costituzionalità. Ciò non appare possibile per un duplice ordine di considerazioni, rispettivamente attinenti al giudizio *a quo* ed al giudizio costituzionale. Sotto il primo profilo, può dirsi in generale che lo stato di quiescenza processuale impedisce il compimento di qualsiasi atto, salvo esigenze cautelari, che sarebbe affetto da nullità e non produttivo di effetti (...).

Più specificamente, riguardo al processo amministrativo, l'art. 22 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (...), richiamandosi alle norme di procedura davanti al Consiglio di Stato (...), concede alle parti interessate, cui la domanda di intervento sia stata notificata, la facoltà di presentare memorie, istanze e documenti: segno che sull'ammissibilità dell'intervento deve istaurarsi il contraddittorio, senza di che l'interveniente non può considerarsi parte in giudizio, abilitata a spiegare attività difensive. Sotto il secondo profilo, la giurisprudenza costituzionale ammette, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, l'intervento dei soggetti che sono parti in causa del giudizio *a quo* al momento del deposito o della lettura in dibattimento dell'ordinanza di rimessione (...). Ciò si evince innanzi tutto dalla lettera dell'art. 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), il quale attribuisce la facoltà di costituirsi dinanzi alla Corte alle parti destinatarie della notificazione dell'ordinanza di rimessione ai sensi dell'art. 23: parti che però sono soltanto quelle già costituite nel giudizio *a quo*. Inoltre, gli artt. 23 e 25 della stessa legge n. 87 del 1953, nonché gli artt. 2 e 3 delle Norme integrative (...) – disponendo che l'ordinanza di rimessione deve essere notificata alle parti del giudizio *a quo*, ove non sia stata letta in dibattimento, che la regolarità della notificazione deve essere controllata dal Presidente della Corte prima di disporre la pubblicazione dell'ordinanza sulla Gazzetta Ufficiale e che dall'ultima notificazione decorre il termine (perentorio) di venti giorni per la costituzione – regolano la costituzione delle parti davanti alla Corte, e gli adempimenti connessi, in modo tale da essere applicabili alle sole parti costituite nel giudizio *a quo* al momento del deposito dell'ordinanza di rimessione. Il che rende manifesta la *voluntas legis* di attribuire soltanto alle parti già costituite nel giudizio *a quo*, al momento del deposito (o della lettura in dibattimento dell'ordinanza), la legittimazione a costituirsi dinanzi alla Corte».

Sono, altresì, da rammentare le statuizioni della sentenza n. **270** in merito all'intervento di Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a. in ciascuno dei tre giudizi per i quali è stata disposta la riunione. La Corte, da un lato, ha giudicato inammissibile l'intervento di tale società nel giudizio introdotto dall'ordinanza di rimessione n. 225 del 2009, poiché non è parte del processo principale in cui è stata pronunciata detta ordinanza, non essendo stata in esso convenuta, né avendovi spiegato intervento; dall'altro, ha ritenuto ammissibile la costituzione della medesima società negli altri giudizi, in quanto, sebbene non costituita nei processi principali, in questi è soggetto controinteressato, poiché il ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo rimettente è stato proposto anche nei suoi confronti. Nell'occasione la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza secondo cui per «parti in causa», alle quali va notificata l'ordinanza di rimessione, devono intendersi «tutti i soggetti fra i quali è in corso il giudizio principale [...] restando ininfluenza se la parte si sia costituita».

Infine, circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti svolgono nell'ambito del giudizio incidentale, la Consulta ha confermato il tradizionale insegnamento che ritiene «l'oggetto del giudizio di costituzionalità [...] limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze» (sentenze nn. **50**, **227**, **310**, **327**). Sulla base di tali principi, sono state dichiarate inammissibili le deduzioni delle parti private dirette ad estendere il *thema decidendum* attraverso l'evocazione di ulteriori parametri (sentenze nn. **50**, **214**, **310**, **368**; ordinanze nn. **84** e **362**) ovvero la proposizione di ulteriori questioni, sia pure in riferimento ai medesimi parametri evidenziati dal rimettente (sentenza n. **327**).

Nella sentenza n. **44** sono state giudicate inammissibili «le censure proposte esclusivamente dalla parte privata Janssen Cilag s.p.a., con riguardo agli artt. 2, 3, 5, 16, 53, 32, 97 e 120 Cost.». La sentenza n. **296** ha chiarito come oggetto di scrutinio «sia la sola disposizione di legge censurata dal TAR del Lazio, non potendo il sindacato (...) estendersi ad atti diversi da quelli indicati dall'art. 134 Cost., né – in ogni caso, su sollecitazione di parte – oltre i limiti del *thema decidendum* individuato nell'ordinanza di rimessione».

Infine, la sentenza n. **367** ha dichiarato infondata un'eccezione di inammissibilità della deduzione proposta dalla parte privata, in quanto «Quella che l'Avvocatura dello Stato qualifica come nuova “censura” di incostituzionalità, esorbitante dal *thema decidendum* fissato dall'ordinanza di rimessio-

ne, è, in realtà, una semplice argomentazione a sostegno delle doglianze formulate dal giudice *a quo*: argomentazione che si rinviene, peraltro, in forma sintetica, anche nella parte conclusiva della motivazione della stessa ordinanza».

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 46. Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **28, 69, 227, 228, 265, 355** e le ordinanze nn. **60** e **292** hanno deciso congiuntamente questioni in parte trattate in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio. In proposito, l'ordinanza n. **292** ha precisato che alla riunione di giudizi aventi ad oggetto «la medesima disposizione» e riguardanti «identiche questioni» non osta la circostanza che «la loro trattazione sia avvenuta in parte mediante discussione in pubblica udienza e in parte in camera di consiglio».

Varie decisioni hanno definito un numero particolarmente elevato di giudizi, come quelle attinenti alla nullità della cartella di pagamento per omessa indicazione del responsabile del procedimento (ordinanza n. **13**); ai professori universitari in posizione di fuori ruolo (ordinanza n. **36**); agli interventi per il contenimento della spesa farmaceutica disposti con legge della Regione Puglia (sentenza n. **44**); ai termini nel processo del lavoro di secondo grado (ordinanza n. **60**); alla normativa transitoria in materia di esdebitazione (ordinanza n. **61**); alla circostanza aggravante del fatto commesso da chi si trovi illegalmente sul territorio nazionale (ordinanza n. **66**); al contributo *una tantum* alle aziende olivicole e viticole colpite dalla siccità (ordinanza n. **94**); alle licenze in favore degli internati sottoposti alla misura di sicurezza della casa di lavoro (ordinanza n. **219**); alla pensione di reversibilità corrisposta a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta (sentenza n. **228**); al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (ordinanze nn. **253, 318, 329, 343**); alla disciplina delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (sentenza n. **271**); all'esercizio dell'azione per danno all'immagine da parte della Procura della Corte dei conti (sentenza n. **355**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione figurano l'identità (sentenze nn. **28, 50, 69, 138, 197, 227, 270, 293**; ordinanze nn. **36, 60, 253, 286, 321, 329, 343**); la parziale coincidenza (sentenza n. **114**; ordinanza n. **54**); la connessione (sentenze nn. **256** e **271**); l'analogia (sentenze nn. **139, 250, 265, 286**; ordinanze nn. **64, 94, 97, 253, 329, 343**); l'uniformità (sentenza n. **289**); ovvero l'omogeneità delle questioni (ordinanza n. **61**).

In particolare, la sentenza n. **250** ha rilevato che le «ordinanze di rimessione sollevano questioni parzialmente analoghe, relative alla medesima norma». Nella sentenza n. **270** l'identità delle questioni è stata riscontrata in riferimento a giudizi aventi ad oggetto «la medesima norma, censurata in riferimento agli stessi parametri costituzionali, sotto gli stessi profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti». La sentenza n. **293** ha osservato che «I giudizi hanno ad oggetto la stessa norma, censurata con riferimento agli stessi parametri, sotto gli stessi profili e in gran parte con le stesse argomentazioni». La sentenza n. **355** ha riscontrato «la sussistenza di spiccati elementi di connessione oggettiva» tra i giudizi riuniti.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità della norma, della disposizione o della disciplina impugnata (sentenza n. **228**; ordinanze nn. **153, 160, 219**). L'identità dell'oggetto delle questioni si è spesso accompagnata all'identità, all'analogia o alla sostanziale coincidenza dei parametri (ordinanze nn. **13, 160, 349**), delle censure (sentenze nn. **34** e **228**; ordinanza n. **11**), delle motivazioni (ordinanza n. **153**) e delle argomentazioni (ordinanze nn. **30, 160, 217**).

La sentenza n. **3** ha disposto la riunione dei giudizi, poiché entrambe le ordinanze di rimessione «attengono a questioni di legittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ. e sono sollevate sotto profili analoghi». Nella sentenza n. **44** le questioni sono state riunite «in considerazione della identità della materia e dei profili di illegittimità costituzionale prospettati». L'ordinanza n. **66** ha stabilito la riunione dei giudizi «data la comunanza del relativo oggetto». La sentenza n. **249** ha riunito giu-

dizi accomunati dall'«identità di oggetto». L'ordinanza n. **318** ha motivato la riunione dei procedimenti «data la comunanza di oggetto delle questioni». L'ordinanza n. **322** ha riunito giudizi concernenti «una medesima disposizione, censurata sulla base di argomentazioni identiche ed in riferimento agli stessi parametri».

11. Le decisioni della Corte

Nell'ambito delle pronunce che definiscono il giudizio, una distinzione fondamentale è quella 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 2010 sono state pronunciate soltanto **3** ordinanze lette in udienza (nei procedimenti definiti con le sentenze nn. **48, 138, 289**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia a quanto detto *supra*, par. 9). Non risultano adottate ordinanze istruttorie ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, relative all'acquisizione dei mezzi di prova.

11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **30**, per un totale di **33** dispositivi di inammissibilità (sentenze nn. **3, 34, 46, 58, 103, 113, 114, 138, 189, 190, 196, 197, 217, 230, 249, 256, 257, 271, 272, 273, 281, 285, 288, 289, 291, 294, 355** – **4 dispositivi** –, **356, 360, 367**).

Talune statuizioni di inammissibilità sono connesse a carenze riscontrate nella motivazione dell'ordinanza di rimessione: il difetto motivazionale ha riguardato sia il profilo della rilevanza (sentenze nn. **3, 103, 217, 249**) che quello della non manifesta infondatezza della questione (sentenza n. **34**); inoltre, è stata censurata la circostanza che i parametri asseritamente violati fossero stati evocati senza motivazione (sentenza n. **197**), ovvero la «incongruità del parametro evocato» (sentenza n. **289**). In altre ipotesi, la Corte ha addebitato al giudice *a quo* di non essersi fatto carico della praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata (sentenze nn. **189, 217, 291**), o di avere invocato una pronuncia additiva, o più in generale manipolativa, non costituzionalmente obbligata in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **103, 138, 256, 257, 271, 294**). Le sentenze nn. **46, 196, 281** hanno riscontrato il difetto di rilevanza delle questioni. Le sentenze nn. **113, 114, 294** hanno ravvisato la carente descrizione della fattispecie e il difetto di motivazione sulla rilevanza. La sentenza n. **356** ha imputato al rimettente «l'inesatta identificazione del quadro normativo rispetto al sollevato dubbio di costituzionalità», mentre la sentenza n. **367** ha riscontrato «l'inadeguata ricostruzione da parte del giudice rimettente del quadro normativo, la quale inficia tanto la motivazione sulla rilevanza che quella sulla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di illegittimità costituzionale».

La sentenza n. **58** ha rilevato la generica censura di un intero testo legislativo, la natura regolamentare di una delle disposizioni denunciate e il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata in un ambito riservato alle valutazioni del legislatore. Le questioni decise con la sentenza n. **190** sono state giudicate inammissibili «per l'inadeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento», per l'ambivalenza del *petitum* e per l'estraneità di quest'ultimo alla competenza della Corte. La sentenza n. **230** ha statuito l'inammissibilità di una questione, siccome sostanzialmente coincidente, per norma impugnata e parametri evocati, con altra già precedentemente dichiarata inammissibile. La sentenza n. **272** ha riscontrato la natura regolamentare di una delle norme sottoposte a scrutinio e il difetto di rilevanza di una delle questioni nel giudizio principale. Le questioni decise con la sentenza n. **273** sono state dichiarate inammissibili per una pluralità di ragioni, quali l'accertata non manifesta irragionevolezza della censurata opzione legislativa, l'implicita richiesta di sindacato su scelte riservate alla discrezionalità del legislatore, la carente motivazione sulla non manifesta infondatezza, il difetto di rilevanza e l'erronea ricostruzione del quadro normativo. La sentenza n. **285** ha ravvisato il difetto del requisito di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione che,

in punto di rilevanza, si è limitata ad affermare che «la questione di costituzionalità risulta pure rilevante, con riferimento alle conclusioni svolte in via principale dal ricorrente appellante». La sentenza n. **288** ha riscontrato la formulazione generica ed apodittica della censura riferita alla violazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 5, comma 3, del Trattato UE e dell'art. 117, primo comma, Cost., nonché la «mancata indicazione dei motivi che osterebbero alla disapplicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell'Unione europea». Le inammissibilità statuite con la sentenza n. **355** sono derivate dalla carente descrizione della fattispecie, dal carattere ancipite delle questioni, dalla perplessa motivazione sulla rilevanza, dal difetto di autonoma motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza e dall'omessa esplorazione della percorribilità di soluzioni costituzionalmente orientate. Infine, la sentenza n. **360** ha rilevato la carente descrizione della fattispecie, la carente motivazione sulla non manifesta infondatezza e la formulazione generica ed apodittica della censura.

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state 87 (di cui 2 sentenze e 85 ordinanze), per un totale di **89** dispositivi di manifesta inammissibilità (sentenze nn. **82 e 250**; ordinanze nn. **5, 6, 11, 13, 22, 23, 24, 25, 31, 36, 37, 42, 49, 53, 54, 55, 59, 61, 64 – 2 dispositivi – 65, 66, 76, 77, 78, 84, 85, 87, 89, 91, 94, 95, 96, 97, 98, 105, 109, 110, 111, 135, 144 – 2 dispositivi – 146, 154, 163, 164, 165, 166, 192, 210, 219, 220, 222, 237, 241, 242, 248, 251, 252, 253, 260, 263, 276, 277, 292, 295, 297, 298, 306, 318, 319, 320, 321, 322, 329, 335, 336, 337, 338, 339, 343, 347, 352, 358, 362, 363, 374**).

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso su questioni identiche o analoghe (ordinanze nn. **49, 54, 85, 154, 192, 276, 295, 336, 374**).

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

a) Un numero consistente di decisioni ha riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (sentenza n. **250**; ordinanze nn. **23, 36, 53, 54, 59, 64, 94, 96, 135, 144, 166, 220, 237, 241, 248, 252, 277, 318, 321, 363, 374**). Per maggiori dettagli in merito alle ragioni che fondano tale difetto, si rinvia a quanto detto *supra*, par. 3.

b) La categoria numericamente più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di rimessione (sentenze nn. **82 e 250**; ordinanze nn. **5, 11, 13, 22, 25, 31, 37, 55, 61, 64, 66, 76, 77, 84, 85, 87, 91, 95, 96, 97, 105, 109, 144, 146, 154, 163, 164, 165, 192, 220, 251, 253, 260, 263, 292, 295, 318, 319, 320, 321, 329, 335, 337, 338, 339, 343, 347, 352, 358, 362, 363**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'ordinanza di rimessione, si rinvia all'esposizione contenuta *supra*, par. 4.

c) Quanto ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi del giudice *a quo*, la Corte ha soprattutto censurato il mancato o inadeguato esperimento del doveroso tentativo di dare alle disposizioni denunciate un'interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanze nn. **5, 6, 49, 55, 85, 98, 110, 154, 192, 322, 339**).

Le ordinanze nn. **105, 219, 322** hanno, invece, sanzionato la richiesta del giudice *a quo* tendente ad ottenere un avallo alla prescelta opzione ermeneutica. L'ordinanza n. **343** ha, tra l'altro, rilevato l'«erronea interpretazione delle disposizioni impugnate». Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

d) Talune declaratorie di manifesta inammissibilità hanno stigmatizzato la tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente. In particolare, sono stati ritenuti preclusi alla Corte interventi additivi, o più in generale manipolativi, che avrebbero inciso su ambiti riservati alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **250**; ordinanze nn. **22, 59, 105, 318, 322, 335, 336**). Per ulteriori approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

e) La pregressa 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. **11, 24, 42, 65, 78, 97, 111, 210, 222, 297, 298, 306**. In tali ipotesi, come già osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della precedente pronuncia di illegittimità, resta preclusa al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della sollevata questione.

f) La natura regolamentare della norma censurata ha determinato o concorso a determinare le pronunce di manifesta inammissibilità rese con le ordinanze nn. **85, 154, 192**.

g) Le ordinanze nn. **89 e 242** hanno censurato l'erronea ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento compiuta dal giudice *a quo*. Nell'ordinanza n. **95** è stata riscontrata l'erronea individuazione da parte del rimettente della norma di delega in relazione ad una questione evocante un presunto eccesso di delega.

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti ai rimettenti sono state 8 (ordinanze nn. **12, 38, 66, 129, 145, 162, 166, 308**).

Nel caso deciso con l'ordinanza n. **12** la restituzione è dipesa dalla sopravvenienza di una pronuncia di incostituzionalità che ha caducato la disposizione denunciata.

La restituzione degli atti disposta con le ordinanze nn. **38, 66, 129, 145, 162, 166, 308** è conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno modificato la specifica disciplina impugnata o, più in generale, il quadro normativo. In particolare, l'ordinanza n. **66** ha rammentato che «spetta ai rimettenti la valutazione del rilievo che possono assumere le (...) variazioni del quadro normativo di riferimento, sia in relazione alla disciplina codicistica della successione nel tempo di leggi penali, sia, e comunque, in rapporto al mutato equilibrio tra i fattori che questa Corte è chiamata a prendere in considerazione ai fini della propria decisione».

11.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **32** (ordinanze nn. **7, 11, 13, 18, 19, 30, 32, 33, 43, 56, 60, 61, 64, 65, 77, 88, 94, 153, 160, 203, 205, 243 – 2 dispositivi – 258, 261, 276, 286, 317, 321, 347, 349, 353, 371**), per un totale di **33** dispositivi di manifesta infondatezza.

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata all'origine delle declaratorie di manifesta infondatezza contenute nelle ordinanze nn. **43, 60, 203**.

Le ordinanze nn. **61 e 203** hanno rilevato l'infondatezza *ictu oculi* delle questioni poste o, comunque, l'inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche a fronte dell'eterogeneità o incomparabilità delle situazioni poste a confronto dal rimettente (ordinanza n. **203**).

Frequentemente la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni della Corte di infondatezza di identiche o analoghe questioni (ordinanze nn. **7, 11, 13, 18, 19, 30, 32, 33, 56, 64, 65, 94, 153, 160, 205, 243, 258, 261, 276, 286, 317, 321, 347, 349, 353, 371**).

Le ordinanze nn. **77 e 286** hanno rilevato l'inconferenza o erroneità del parametro evocato.

Infine, la manifesta infondatezza è stata pronunciata anche in relazione ad una questione poggiante su una ricostruzione parziale del quadro normativo di riferimento (ordinanza n. **88**).

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state 40 (sentenze nn. **17, 35, 46, 47, 48, 50, 51, 71, 73, 82, 83, 128, 138, 140, 152, 157, 173, 177, 197, 228 – 2 dispositivi – 229, 230, 247, 250, 270, 282, 283, 285, 288, 289, 290, 302, 303, 304, 311, 316, 327, 351, 356, 368**) per un totale di **41** dispositivi di non fondatezza. Le sentenze nn. **17, 35, 46, 282** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione infondata «nei sensi di cui in motivazione», facendo così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente. Al riguardo, rileva il consolidato orientamento della Corte secondo cui «nes-

suna norma di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima sol perché è suscettibile di essere interpretata in senso contrastante con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione» (sentenza n. 17).

Peraltro, non può escludersi, in linea di principio, che anche le sentenze di rigetto formalmente non interpretative presentino una motivazione in cui la Corte procede ad un'interpretazione delle disposizioni impugnate, chiarendone l'esatta portata e giungendo, spesso, ad esiti sostanzialmente analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto. Nella sentenza n. 51 i Giudici hanno ritenuto che l'art. 34 del d.P.R. n. 200 del 1967, «ric conducendo al potere giurisdizionale del console, con clausola di chiusura, anche “le funzioni ed i poteri” (...) in materia di “assistenza pubblica e privata”», «sembra consentire agevolmente, in virtù di un'interpretazione evolutiva, di comprendere fra le funzioni attribuite quelle relative ad un istituto più idoneo e flessibile quale l'amministrazione di sostegno».

Nelle sentenze nn. 47, 50, 152, 157, 228, 283, 311, 355, 368 la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. 71, 83, 128, 138, 140, 173, 177, 197, 229, 230, 247, 250, 270, 288, 289, 290, 302, 303, 304, 316, 351, 355 hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

Un caso particolare è quello deciso dalla sentenza n. 82, che ha ritenuto non manifestamente irragionevoli «l'attribuzione, sulla base del diritto vivente e nell'ipotesi di prole naturale riconosciuta, alla competenza del tribunale per i minorenni della controversia relativa all'esercizio della potestà genitoriale, qualora la stessa sia contestuale alla determinazione dell'assegno di mantenimento, e l'affermazione della competenza del tribunale ordinario, quando si richiede al giudice solo l'attribuzione di detto assegno».

La sentenza n. 48 ha chiarito che la norma impugnata non può essere qualificata «come legge-provvedimento, riferendosi ad un numero indeterminato di destinatari e non concernendo un oggetto rientrante tra quelli propri dei provvedimenti amministrativi».

Nelle sentenze nn. 71, 73, 247, 327 la Corte ha riscontrato la sostanziale erroneità del presupposto interpretativo posto dai rimettenti alla base dei prospettati dubbi di costituzionalità.

L'erronea invocazione come *tertia comparationis* di situazioni o fattispecie eterogenee rispetto a quelle considerate dalle norme impugnate ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. 152, 157, 250, 285, 355.

La sentenza n. 138, nel dichiarare infondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di costituzionalità di numerose disposizioni del codice civile nella parte in cui vietano il matrimonio tra persone dello stesso sesso, ha osservato come la condizione del transessuale sia «del tutto differente da quella omosessuale e, perciò, inidonea a fungere da *tertium comparationis*». La sentenza n. 140 ha escluso che «la lettura delle norme censurate operata attraverso le pronunce giurisprudenziali richiamate e interpretate dal giudice *a quo* – lettura non apprezzabile in termini di “diritto vivente”, non incontestabile sul piano ermeneutico e comunque incompatibile con la Costituzione – possa essere utilmente invocata quale *tertium comparationis* al fine di alterare l'assetto, viceversa in sé ragionevole e coerente, delineato dal legislatore».

L'inconferenza dei parametri evocati dal rimettente ha, infine, contribuito a determinare le declaratorie di non fondatezza rese con le sentenze nn. 228, 250, 368.

11.4. Le decisioni di accoglimento

Nel 2010, sono state pronunciate 42 sentenze che contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale.

A] In 11 occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di un'intera disposizione (sentenze nn. 44, 69, 108, 209, 214, 224, 249, 272, 293, 354, 366).

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state 14 (sentenze nn. 93,

139, 143, 198, 227, 232, 265, 268, 280, 284, 296, 359, 364, 365) per un totale di 14 dispositivi. Esse «aggiungono» alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale «nella parte in cui non prevede» (sentenze nn. **143, 198, 227, 232, 284, 296, 364, 365**) o «non dispone» (sentenza n. **359**) un determinato contenuto, «nella parte in cui non consente», «non ammette» o «non estende» l'esercizio di un potere o di una facoltà (sentenze nn. **93, 139, 280**), «nella parte in cui non fa salva» una determinata ipotesi particolare (sentenza n. **265**), ovvero «nella parte in cui non garantisce» un principio o una determinata regolamentazione (sentenza n. **268**).

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state 17, per un totale di 18 dispositivi (sentenze nn. **3, 26, 28, 34, 39, 80** – 2 dispositivi –, **81, 106, 187, 196, 236, 279, 281, 287, 310, 315, 344**). Esse erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale «nella parte in cui prevede» (sentenze nn. **3, 28, 106**), «nella parte in cui dispone» (sentenza n. **81**), «nella parte in cui stabilisce» (sentenza n. **281**) un certo contenuto, «nella parte in cui impedisce» (sentenza n. **26**) l'esperimento di un mezzo di tutela, «nella parte in cui fissa» un limite massimo (sentenza n. **80**), «nella parte in cui si applica» a determinati soggetti (sentenza n. **34**), «nella parte in cui attribuisce» una determinata competenza (sentenza n. **39**), «nella parte in cui esclude» la possibilità di avvalersi di un certo strumento normativo o di una specifica tutela giurisdizionale (sentenze nn. **80 e 236**) ovvero l'applicazione di una disposizione (sentenza n. **310**), «nella parte in cui subordina» ad un certo requisito il godimento di un diritto (sentenza n. **187**), «nella parte in cui fa decorrere» un termine da una certa data (sentenza n. **279**), «nella parte in cui consente» a taluno una certa attività (sentenza n. **315**), «nella parte in cui richiama» una certa normativa (sentenza n. **344**), ovvero «limitatamente alle parole» o «all'inciso» specificamente indicati nella pronuncia (sentenze nn. **196 e 287**).

Degna di nota è l'affermazione contenuta nella sentenza n. **28** secondo cui «la valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento non è compito di questa Corte, in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità».

D] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **7** (sentenze nn. **39, 69, 214** – 2 dispositivi –, **249** – 2 dispositivi –, **344**).

Capitolo II

Il giudizio in via principale

1. Premessa

Nel corso dell'anno 2010 la Corte ha reso 142 decisioni in sede di giudizio principale, 100 delle quali hanno assunto la forma della sentenza e 42 quella dell'ordinanza. Una di queste (sentenza n. **361**) ha deciso un ricorso in via principale unitamente ad un ricorso per conflitto di attribuzione tra enti.

2. Il ricorso

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

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

Per quanto riguarda i destinatari della notifica, la Corte ha ribadito il proprio consolidato orientamento secondo cui «ai giudizi costituzionali non si applicano le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260, e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103, con la conseguenza che, per la rituale proposizione del giudizio, l'atto deve essere notificato presso la sede del Presidente del Consiglio dei ministri»: ciò ha indotto la Corte a ritenere non validamente instaurato il giudizio in forza della notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio dei ministri, avvenuta presso l'Avvocatura generale dello Stato (sentenza n. **208**).

Quanto alla disciplina dei termini per ricorrere, risulta confermato il consolidato orientamento secondo cui il termine per il deposito del ricorso deve intendersi stabilito a pena di decadenza, perché se così non fosse le controversie fra lo Stato e le Regioni, una volta notificato il ricorso, potrebbero essere «instaurate *sine die*» (sentenza n. **121**, che dichiara inammissibile il ricorso depositato dalla Regione oltre il termine di 10 giorni dalla notifica).

Si ricorda, peraltro, che – come ribadito nella sentenza n. **9** – 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 tale pronuncia la Corte ha, infatti, dichiarato l'infondatezza dell'eccezione sollevata dalla Regione resistente che invocava la tardività del ricorso sostenendo che, poiché la disposizione impugnata conteneva una norma identica a quella di una disposizione regionale risalente al 1997 e poiché lo Stato non aveva impugnato a suo tempo la legge del 1997, sarebbe stata preclusa l'impugnazione della stessa norma per il semplice fatto che essa è stata ripetuta nella legge del 2008. Nel caso di specie, inoltre, non vi era totale coincidenza tra il contenuto normativo delle due disposizioni, giacché, pur essendo vero «che la disciplina più recente coincide con quella più risalente per quel che riguarda la percentuale degli incarichi di direttore regionale che possono essere attribuiti a soggetti esterni, è altresì vero che essa se ne distacca per quanto concerne la durata degli incarichi così conferiti [...], la possibilità di rinnovo [...], i requisiti soggettivi richiesti agli esterni», cosicché «la conferma della percentuale del 30 per cento dei conferimenti agli esterni si colloca in un diverso contesto normativo che caratterizza in maniera differente rispetto al passato quei conferimenti e, quindi, di riflesso, anche il particolare profilo della quota di incarichi attribuibili agli esterni».

Parimenti consolidato e confermato è l'orientamento secondo cui «al fine della tempestività dell'impugnazione proposta in via principale, rileva non già la data in cui il ricorso sia stato ricevuto dalla parte alla quale esso deve essere notificato, bensì la data in cui il notificante ha consegnato l'atto all'ufficiale giudiziario incaricato della notificazione» (sentenza n. **179**). Nel caso di specie, il ricorso era stato consegnato all'ufficio notifiche presso la Corte d'appello di Roma il 17 agosto 2009 e, dunque, entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione della legge sul Bollettino

ufficiale della Regione Calabria (pubblicazione avvenuta il 19 giugno 2009).

Nella sentenza n. **181**, invece, la Regione resistente aveva sollevato un'eccezione di inammissibilità della questione «per violazione del termine stabilito dall'art. 127 Cost., giacché il ricorso investirebbe una norma contenuta in un testo unico compilativo, e dunque “fedelmente riproduttiva di una disposizione entrata in vigore nel gennaio del 2002”», ma la Corte non si è pronunciata, essendo la medesima questione inammissibile per «erronea indicazione dei termini della questione di costituzionalità», che a sua volta determinava la genericità e indeterminatezza delle censure (vedi *infra*, par. 2.3).

Ancora con riferimento ai termini di deposito del ricorso, è da segnalare la sentenza n. **278**, in cui la Corte, dichiarando inammissibile il ricorso della Regione Molise in quanto notificato oltre il termine previsto dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha ribadito l'esclusione dell'applicabilità dell'istituto della sospensione feriale ai giudizi di costituzionalità, orientamento confermato anche successivamente all'emanazione della legge n. 742 del 1969 «poiché la formulazione letterale dell'art. 1 – molto più precisa di quella adottata nel corrispondente articolo della legge n. 818 del 1965 – non lascia ombra di dubbio che il legislatore abbia inteso escludere i giudizi di costituzionalità dall'ambito di applicazione della normativa sulla sospensione dei termini», dal momento che in tale disposizione si specifica che la sospensione si riferisce al “decorso dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie ed a quelle amministrative”. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente confermato questa interpretazione, motivandola – ricorda la Corte – «con specifico riguardo alle peculiari esigenze di rapidità e certezza cui il processo costituzionale deve rispondere». Proprio tali esigenze consentono altresì di superare il dubbio di costituzionalità avanzato dalla ricorrente, la quale, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, chiedeva alla Corte di sollevare, d'ufficio, avanti a sé questione di legittimità costituzionale della legge 7 ottobre 1969, n. 742, nella parte in cui non prevede l'applicazione dell'istituto della sospensione feriale dei termini anche al processo costituzionale.

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

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni o le Province autonome si determinano alla impugnazione. La Corte ritiene necessaria una corrispondenza tra la deliberazione con cui l'ente statale, regionale o provinciale si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione.

Tale principio trova conferma anche nella giurisprudenza dell'anno 2010.

In ordine all'oggetto del giudizio, la Corte ha, innanzi tutto, confermato il proprio orientamento secondo cui la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale, alla quale si faccia rinvio, devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate a pena di inammissibilità delle relative censure. Di qui l'inammissibilità della questione quando nella delibera del Consiglio dei ministri (e nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni) che dispone l'impugnazione della legge regionale non si faccia alcuna menzione della disposizione impugnata (sentenza n. **269**; nello stesso senso si veda anche la sentenza n. **331**).

Nella sentenza n. **278**, infatti, la Corte ha ricordato che «a pena d'inammissibilità, deve sussistere una piena corrispondenza tra le disposizioni impugnate dal ricorso e le disposizioni individuate dalla delibera con cui la Giunta (nell'ipotesi di iniziativa regionale) ne ha autorizzato la proposizione», nonché che «nelle delibere dell'organo politico che, pur non censurando un'intera legge, ne selezionano una parte cospicua, l'indicazione delle disposizioni oggetto di censura deve avere un “necessario grado di determinatezza”, in difetto del quale la individuazione delle previsioni da impugnare, tra le molte che compongono una disciplina formalmente unica, verrebbe rimessa alla difesa tecnica, che è priva di tale prerogativa».

L'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dalla Provincia resistente, per asserito contrasto con quanto deliberato dal Consiglio dei ministri è stata, d'altro canto, respinta nella sentenza n. **357**.

2.3. I contenuti del ricorso

La Corte ha mostrato grande attenzione al contenuto del ricorso anche nel corso dell'anno 2010, sotto il profilo della sua idoneità ad instaurare correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate.

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

a) In ordine all'oggetto del giudizio, il difetto di individuazione è stato talvolta ricavato dalla circostanza che venisse impugnato un atto legislativo nel suo complesso. In proposito, la Corte ha, tuttavia, ripetutamente affermato che se è inammissibile l'impugnativa di un'intera legge «ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono al contrario «ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure». Tale orientamento trova quest'anno conferma nelle sentenze nn. **141, 178, 195, 223, 246 e 300**.

Ad ogni modo, l'esigenza che i termini delle questioni siano adeguatamente determinati non si traduce sistematicamente in un'attitudine censoria della Corte costituzionale, la quale procede, nei limiti del possibile, alla precisazione del *thema decidendum*, quando esso presenta elementi di vaghezza, come dimostrano, *ex plurimis*, le sentenze nn. **10, 121, 125 e 213**.

In alcuni casi, la mancanza di svolgimento di specifiche argomentazioni con riferimento ad alcuni commi della disposizione impugnata determina l'inammissibilità della questione che tali commi concerneva, come avvenuto nella sentenza n. **309**.

Anche nella sentenza n. **299** la Corte ha preliminarmente proceduto a precisare il *thema decidendum*, attraverso una sintesi di un primo gruppo di censure che l'ha condotta a rilevare come «il ricorrente, dopo avere trascritto, in parte, le disposizioni regionali con esse impuginate, ne ha dedotto l'illegittimità costituzionale esclusivamente in quanto, a suo avviso, esse sarebbero applicabili [...] “anche ai cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno”, i quali “non solo non avrebbero titolo a soggiornare, ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente”. La Corte ha rilevato che, «benché tali norme regolino molteplici e non omogenei interventi [...] riconducibili a differenti ambiti materiali, le uniche specifiche censure proposte riguardano dette disposizioni esclusivamente nella parte in cui sarebbero riferibili agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, nonché l'art. 1, comma 3, lett. h), e ciò in virtù dell'ampio riferimento al parametro dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.», cosicché «è soltanto entro questi termini e limiti che esse possono [...] costituire oggetto di scrutinio».

Un cenno a parte merita, infine, la sentenza n. **278**, nella parte in cui la Corte si sofferma a precisare l'oggetto del giudizio al fine di escludere, come invece richiesto dall'Avvocatura dello Stato nell'immediata vigilia dell'udienza pubblica, la riunione dei ricorsi proposti avverso la legge di delega con le successive impugnative dirette contro il decreto delegato. Secondo la Consulta, infatti, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale deve restare «circoscritto alle sole disposizioni recate dalla legge n. 99 del 2009, giacché nel caso di specie la sopravvenuta normativa delegata non sarebbe, neppure in linea teorica, idonea a superare un eventuale vizio di costituzionalità che dovesse inficiare le norme di delega: se queste ultime consentono di attuare la delega in senso conforme a Costituzione, con ogni evidenza il vizio non sussiste, poiché ogni dubbio in proposito può e deve essere superato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge di delega; se, viceversa, la delega non rende in alcun modo praticabile una soluzione normativa costituzionalmente legittima, anche l'eventuale esercizio di essa in forma compatibile con il dettato costituzionale sarebbe contrario all'art. 76 Cost. e certamente non farebbe venir meno l'originario vizio in cui fosse incorso il delegante».

b) L'indicazione del parametro concorre ad individuare i termini della questione sottoposta all'esame della Corte costituzionale, talché la sua specificazione si rivela necessaria, salva la possi-

bilità di procedere comunque ad una interpretazione complessiva dell'atto introduttivo del giudizio, anche alla luce delle indicazioni contenute nella delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione del ricorso.

Quanto alla erroneità dell'indicazione delle norme di raffronto, la Corte censura i richiami a norme costituzionali inconferenti con la materia trattata nel giudizio (*ex plurimis*, sentenza n. 45).

Ad ogni modo, la Corte, anziché dimostrare un atteggiamento eccessivamente rigido e formalistico nella valutazione di carenze dei ricorsi, ha respinto eccezioni di inammissibilità per insufficiente individuazione dei parametri di giudizio, facendo leva, ad esempio, sul complesso delle censure proposte e ricavandoli dalla parte motiva del ricorso (cfr., *ex plurimis*, sentenze numeri 57, 123, 124, 176, 331, 332, 373).

Nella sentenza n. 123, ad esempio, la Corte, pur rilevando che, rispetto alle questioni aventi ad oggetto uno dei due commi della disposizione impugnata, non è esplicitamente evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. e non è formalmente denunciata, in relazione a detto parametro, la violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato», ha ritenuto che tale «censura (già prospettata con riguardo al comma 1 dello stesso art. 12) sia stata, nella sostanza, proposta anche per il comma 2». Per giungere a questa conclusione vengono richiamati «una serie di elementi tra loro concordanti», quali l'analogia tra i commi impugnati, il «complessivo tenore del ricorso proposto» – il quale, «al di là della formale sistematica espositiva, evidenzia l'intenzione del ricorrente di criticare sotto i medesimi profili entrambi i commi in esame» –, nonché il «contenuto della delibera governativa, la quale accomuna sia il comma 1 che il comma 2 dell'art. 12 nella censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.».

Nella sentenza n. 10 la Corte ha, invece, preliminarmente rilevato che le censure dovevano «ritenersi proposte esclusivamente in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., ed al principio di leale collaborazione», poiché la «deduzione diretta ad adombrare la violazione anche dell'art. 3 Cost. risulta[va] [...] formulata in via meramente incidentale», e ciò anche a prescindere dalla considerazione che la questione riferita a parametri diversi da quelli desumibili dal titolo V della parte seconda della Costituzione dovesse comunque considerarsi inammissibile non essendo motivatamente destinata a far valere una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione.

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, nella giurisprudenza del 2010 è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui «nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si pon[e] in termini perfino più pregnanti che in quelli in via incidentale» (sentenza n. 10; affermazioni analoghe sono contenute, *ex plurimis*, anche nelle sentenze numeri 119, 312).

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per genericità e indeterminatezza delle censure (sentenze numeri 15, 45, 52, 119, 181, 200, 233, 278, 299, 312, 325); perché il ricorso non esplicita «le argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta» e neppure indica esattamente la norma costituzionale asseritamente violata» (sentenza n. 186); perché il ricorso ha mosso censure esclusivamente nei riguardi di alcuni commi della disposizione impugnata (sentenza n. 309); perché le ricorrenti «formulano una indistinta censura» di diversi commi «senza specificare i profili di illegittimità costituzionale di ciascuna norma» e «dalle motivazioni addotte [...] non è possibile dedurre le ragioni di incostituzionalità delle singole norme» (sentenza n. 121); per difetto di motivazione (sentenza n. 325); perché la questione «si risolve in una valutazione critica in termini di convenienza economica in ordine ai tempi di attuazione della riforma [...]»; valutazione che rimane riservata alla discrezionalità del legislatore» (ancora sentenza n. 325).

In alcuni casi l'inammissibilità per genericità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile (ed eventualmente fondata) sotto altri profili. Così, ad esempio, nella sentenza n. 124 la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata con riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, poiché il ricorrente si era limitato ad affermare, in modo apodittico, che «la disposizione censurata, nel sospendere i procedimenti di au-

torizzazione per gli impianti eolici, si pone in contrasto “con la normativa statale, posta a tutela sia della concorrenza e dell’ambiente, sia con il diritto degli operatori commerciali del settore, perché ne comprime gravemente il diritto di espletare la propria attività in condizione di parità con gli altri operatori”. Ciò è avvenuto anche nelle sentenze numeri **132**, **254**.

Nella sentenza n. **150**, la Corte ha preliminarmente dichiarato inammissibili le censure riguardanti la violazione dei commi primo e secondo, lett. s), dell’art. 117 Cost., in quanto esse erano «presenti solo nel dispositivo del ricorso, mentre è omesso qualsiasi accenno alle stesse sia nella parte motiva del medesimo ricorso, sia nell’allegata Relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni».

È pur vero, d’altra parte, che numerosi sono i casi in cui eccezioni di inammissibilità per carenze attinenti alla motivazione delle censure sono state respinte. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. **9** – in cui la Corte ha ritenuto che le censure fossero sorrette da una motivazione sufficiente – e nella sentenza n. **20** – in cui è stata respinta l’eccezione fondata sulla presunta genericità e astrattezza della questione dovuta, secondo la parte resistente, al fatto che il ricorso non avrebbe specificato «quali interessi e servizi concreti si intendono tutelare».

Eccezioni di inammissibilità della questione per asserita genericità della motivazione sono state parimenti respinte nelle sentenze numeri **57**, **124**, **141**, **221**, **233**, **234**, **267**, **325**, **332**, **345**.

In particolare, nella sentenza n. **141**, la Corte, dopo aver ricordato il proprio orientamento secondo cui «è inammissibile l’impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», mentre sono ammissibili «le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure», ha rilevato come nel caso di specie ricorresse proprio la seconda evenienza, «giacché il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri non solo si indirizza contro quattro dei cinque articoli di cui si compone la legge regionale n. 9 del 2009, ma introduce un *thema decidendum* omogeneo, in quanto il ricorrente censura la scelta – sottesa all’intero testo legislativo impugnato – di disporre dotazioni di «risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie», opportuni «incentivi economici» e conseguenti «adeguamenti dei finanziamenti correnti, in considerazione dei maggiori costi strutturali» derivanti dalla scelta compiuta».

Nella sentenza n. **278**, l’eccezione di inammissibilità delle censure, proposta dall’Avvocatura dello Stato in ragione del preteso carattere ipotetico di esse è stata superata, «a prescindere dalla sua fondatezza», dall’«assorbente rilievo relativo alla evidente infondatezza, per tale parte, dei ricorsi».

Nella medesima pronuncia è stata, altresì, respinta l’eccezione di inammissibilità per astrattezza, formulata sulla base della considerazione per cui le Regioni ricorrenti non avrebbero sciolto il «dubbio interpretativo se la norma si applichi anche alle intese con la Regione, o alle sole intese con gli enti locali propriamente detti»: la Corte ha, tuttavia, ricordato che «nel giudizio principale possono porsi questioni cautelative ed ipotetiche, purché non implausibili», dovendosi nel caso di specie constatare che i «dubbi interpretativi delle ricorrenti non vanno oltre i margini della plausibilità, poiché la sola intesa che la legge di delega espressamente prevede si raggiunge in sede di Conferenza unificata, ed attinge in tal modo il sistema regionale». Ancora nella sentenza n. **278** è stata rigettata l’eccezione di inammissibilità dell’Avvocatura dello Stato, relativa alla circostanza per cui talune ricorrenti prospettavano due interpretazioni alternative della norma impugnata: la Corte ricorda l’ammissibilità, nel giudizio principale, delle questioni interpretative, purché esse non siano prive di plausibilità: nel caso di specie, il dubbio concernente la natura del potere attribuito al CIPE, che il legislatore delegante non risolve espressamente, «rientra entro i limiti di tolleranza [...] enunciati».

Nella sentenza n. **325** la Corte ha respinto l’eccezione di inammissibilità proposta dalla Stato – secondo cui «la Regione non può lamentare genericamente l’illegittimità costituzionale di leggi statali, ovvero la contrarietà delle stesse all’ordinamento comunitario senza indicare specificamente la lesione di una competenza ad essa attribuita» – in quanto essa stessa generica, poiché lo Stato non specificava a quali delle questioni sollevate dalle Regioni si riferisse.

Nella sentenza n. **332** la Corte ha respinto l’eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale che sosteneva che la questione fosse formulata in termini contraddittori e generici. Secondo la resistente, infatti, il ricorrente prospetterebbe, in realtà, «due distinte censure fondate su ricostru-

zioni dell'assetto costituzionale delle competenze legislative tra esse incompatibili: la prima, secondo la quale si verterebbe in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, con conseguente difetto assoluto di potestà legislativa in capo alle Regioni; la seconda, basata sull'asserito contrasto in concreto tra la norma impugnata e la disciplina statale, che presuppone invece il riconoscimento di uno spazio di operatività a favore della legislazione di fonte regionale». Ulteriore motivo di inammissibilità è poi ravvisato «nella genericità della deduzione dell'asserito contrasto con le disposizioni contenute negli artt. 40 ss. del d.lgs. n. 165 del 2001 e nella mancata individuazione del precetto costituzionale rispetto al quale quelle disposizioni assumerebbero natura di parametro interposto, non potendo valere, al riguardo, l'invocazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., poiché tale precetto esclude in radice qualunque possibilità di intervento da parte delle Regioni, indipendentemente dalla conformità o meno delle norme regionali alla disciplina di produzione statale». La Corte osserva come, a ben vedere, il richiamo alle disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 sia operato «non tanto per denunciare un autonomo vizio della norma impugnata, consistente nel contrasto tra quest'ultima e la normativa statale, quanto piuttosto per confermare come anche da quest'ultima si ricavi, in modo incontrovertibile, che si tratta di aspetti oggetto di contrattazione collettiva e, dunque, appartenenti alla materia dell'ordinamento civile».

Nella medesima pronuncia viene anche respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente, secondo cui il ricorrente avrebbe omesso di indicare il parametro costituzionale necessario a configurare la questione di costituzionalità con riferimento al presunto contrasto della norma impugnata con i principi contenuti in una direttiva comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE). La Consulta ha, infatti, ritenuto che lo Stato abbia menzionato tali principi «non quale autonomo parametro interposto di un precetto costituzionale non identificato, ma semplicemente per sottolineare che le previsioni della norma statale interposta – l'art. 5, comma 1, lett. g), del decreto legislativo n. 387 del 2003 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) – sono conformi ai principi della legislazione comunitaria».

Nella sentenza n. **333** ad essere respinta è stata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente in ragione del fatto che il ricorso avrebbe prospettato «una questione di costituzionalità disancorata da precisi e inequivoci quesiti». Secondo la Corte, invece, la «violazione lamentata e i parametri invocati sono chiaramente individuati dal Presidente del Consiglio dei ministri nel proprio ricorso e le argomentazioni ivi svolte, benché esposte in forma sintetica, “bastano tuttavia per consentire l'individuazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni cui si collegano i dubbi di legittimità costituzionale”».

Nella sentenza n. **345** l'eccezione di inammissibilità della censura per l'asserita genericità di essa era stata sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ma è stata dalla Corte respinta giacché nel ricorso «il pur succinto richiamo alla giurisprudenza comunitaria in tema di terre e rocce da scavo [...] consent[iva] agevolmente di individuare i profili di asserito contrasto con la normativa provinciale impugnata».

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

In merito agli atti che sono stati oggetto di ricorso in via principale, la giurisprudenza dell'anno 2010 non presenta particolari novità. Le tipologie sono quindi costituite da atti legislativi statali, regionali, provinciali, con la precisazione che, con riferimento alla Regione siciliana, oggetto del giudizio sono le delibere legislative adottate dall'Assemblea Regionale Siciliana (sentenza n. **67**; ordinanze numeri **74, 155, 161, 175, 183, 212**).

Da segnalare, peraltro, che in un caso (sentenza n. **361**) oggetto di impugnazione in via principale era stato un «atto denominato legge» della Regione Calabria, atto impugnato sul presupposto che esso costituisse atto avente forza di legge soggetto al controllo di costituzionalità di questa Corte, ai sensi dell'art. 134 Cost.: il giudizio si è concluso con una dichiarazione di estinzione per rinuncia, in assenza di costituzione in giudizio della controparte.

Può avvenire che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, le disposi-

zioni censurate subiscano modificazioni e si pone quindi il problema dell'ammissibilità o meno del trasferimento della questione alla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. A parte le problematiche concernenti la permanenza o meno dell'interesse alla pronuncia della Corte (v. *infra*, n. 5), detto trasferimento viene solitamente disposto quando sostanzialmente invariato rimane il contenuto precettivo della norma modificata (*ex plurimis*, sentenze numeri **15, 40, 57, 121, 133, 326**), mentre è stato, ad esempio, escluso nelle sentenze numeri **57, 150, 326**.

Ad esempio, nella sentenza n. **40** il trasferimento della questione sulle disposizioni modificate è stato disposto in «ragione della persistenza del medesimo contenuto precettivo recato dalle disposizioni impugnate», mentre è stato escluso con riguardo ad un'ulteriore modifica apportata alla disposizione impugnata, poiché la norma aveva «assunto un nuovo e diverso contenuto, la cui lesività avrebbe potuto essere denunciata dalla Regione solo adempiendo all'onere di tempestiva impugnazione».

Un cenno a parte merita la sentenza n. **341**, in cui la Corte ha respinto l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato secondo cui una sopravvenuta sentenza di illegittimità costituzionale avente ad oggetto altra disposizione avrebbe «di fatto» reso inefficace la disposizione impugnata nel più recente giudizio. Secondo la Consulta, il contenuto precettivo dell'articolo dichiarato incostituzionale è rimasto in larga parte immutato, il che «esclude la presunta perdita di efficacia della disposizione qui impugnata, perdita, peraltro, soltanto affermata, ma non dimostrata dall'interveniente». Inoltre, oggetto dell'impugnazione decisa con la sentenza n. **341** ha «un suo autonomo contenuto precettivo, in parte analogo a quello dettato dalla disposizione [in essa] richiamata, ma non coincidente con questa». Nella medesima decisione la difesa dello Stato aveva altresì eccepito l'intervento di un decreto-legge, successivamente convertito, che «sarebbe “di indubbio rilievo in relazione ai motivi di ricorso andando ad incidere sul complesso normativo sospettato di incostituzionalità”»: la Corte ha ritenuto trattarsi di «un assunto generico, perché non espone alcun argomento diretto a spiegare le ragioni del rilievo attribuito alla norma in relazione “ai motivi di ricorso”», limitandosi la resistente a trascrivere la norma stessa, e non chiarendo essa «se e quali rapporti sussistano tra le due disposizioni».

4. Il parametro di costituzionalità

In relazione al parametro del giudizio di costituzionalità vengono in evidenza, in particolare, i problemi relativi alle norme applicabili nei giudizi in cui si discute della legittimità costituzionale di norme statali o regionali o delle Province autonome in riferimento a competenze delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome. Nell'anno 2010, hanno preso in esame tali questioni le sentenze numeri **45, 101, 221, 235, 254**.

Nella preliminare individuazione dei parametri applicabili per lo scrutinio della questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni della Provincia di Trento in materia di lavori pubblici, sostegno all'economia, urbanistica e appalti, la Corte, con la sentenza n. **45**, si è soffermata preliminarmente sulla questione se trovassero applicazione, o comunque rilevassero, le norme contenute nel Titolo V della parte II della Costituzione ovvero dovessero essere applicate soltanto quelle contemplate nello statuto speciale. Secondo la Provincia resistente, infatti, avendole lo statuto «attribuito la materia dei lavori pubblici di interesse provinciale, troverebbero applicazione esclusivamente le disposizioni statutarie perché più favorevoli rispetto al sistema di competenza delineato, nel settore in esame, dal Titolo V della parte II della Costituzione», cosicché «l'identificazione della materia e dei suoi confini va svolta con riferimento alla situazione normativa anteriore alla riforma costituzionale del 2001, in quanto essa risulta - per lo specifico ambito dei lavori pubblici di interesse provinciale - più favorevole del riparto condotto in base al Titolo V come riformato nel 2001». All'esito di un'articolata argomentazione che ha presso le mosse dal principio stabilito nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – secondo cui, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della stessa legge costituzionale «si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» –, la Corte è giunta alla conclusione che «nel settore degli appalti

pubblici il riparto di competenze si atteggia in modo diverso a seconda che trovino applicazione il Titolo V della parte II della Costituzione ovvero norme statutarie speciali che prevedano, in via autonoma, la materia dei lavori pubblici, di interesse regionale o, come nel caso qui in esame, di interesse provinciale». Nel primo caso, infatti, in mancanza della previsione di un ambito materiale nel quale ricondurre gli appalti pubblici, le Regioni a statuto autonomo possono, nell'esercizio di una loro specifica competenza, emanare norme che producano, entro i limiti indicati nella medesima sentenza, «effetti proconcorrenziali»; nel secondo caso, invece, ovverosia in presenza di una previsione statutaria che contempli, quale materia a sé, i lavori pubblici di interesse provinciale, l'ente ad autonomia speciale è legittimato a disciplinare il settore, ma, nell'esercizio di tale specifica competenza legislativa, deve rispettare i limiti fissati dallo statuto speciale. Ciò comporta, «per quanto attiene in particolare alla tutela della concorrenza, che la disciplina provinciale non possa avere un contenuto difforme da quella assicurata in ambito europeo e nazionale e, quindi, non possa alterare negativamente il livello di tutela assicurato da quest'ultimo».

Nella sentenza n. 101, la Corte ha respinto un'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione resistente sul rilievo che il ricorrente da un lato invocava congiuntamente il Titolo V della Costituzione (art. 117, comma 2, lett. s) e lo Statuto speciale e, dall'altro, non spiegava perché una norma del Titolo V avrebbe dovuto applicarsi ad una Regione speciale. Secondo la Corte, al contrario, si evince agevolmente dal ricorso che «il ricorrente lamenta in primo luogo la violazione della competenza legislativa attribuita alla Regione dallo statuto speciale, e, in secondo luogo, fa riferimento alla disposizione costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), per l'ipotesi in cui si ritenga applicabile detto parametro costituzionale alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Non v'è alcuna contraddizione nel citare sia la specifica disposizione statutaria che la disposizione contenuta nell'art. 117, comma secondo, Cost., «dato che tale modalità espositiva è tesa ad evidenziare un concordante risultato, vale a dire l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, quale che sia, in via graduata, il parametro costituzionale di riferimento». A ciò si aggiunga il fatto che «il riferimento all'art. 117 Cost. viene dal ricorrente soprattutto effettuato per sottolineare che la disposizione del decreto legislativo posta come criterio di raffronto di quella regionale impugnata era stata dallo Stato emanata nell'esercizio di quella che, per le Regioni a statuto ordinario, è la sua potestà legislativa esclusiva».

Ancora con riferimento alle norme parametro applicabili nei giudizi in cui si discute della legittimità costituzionale di norme statali o regionali o delle Province autonome in riferimento a competenze delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome, merita di essere segnalata la sentenza n. 221, in cui la Corte ha preliminarmente delineato «le linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore degli appalti pubblici tra Stato ed enti ad autonomia differenziata». Poiché, infatti, l'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1963 attribuisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei «lavori pubblici di interesse regionale» (n. 9), deve ritenersi che, non contemplando il novellato titolo V della parte seconda della Costituzione la materia «lavori pubblici», trova applicazione – secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – la previsione statutaria. Ciò non significa – precisa la Corte – che, in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nel territorio della Regione, «la legislazione regionale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163», giacché la potestà legislativa primaria regionale deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato [...]». È vero, semmai, che a venire in rilievo sono, «in primo luogo, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo», cosicché in «tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale». In secondo luogo, il legislatore regio-

nale «deve osservare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nella suindicata fase di conclusione ed esecuzione del rapporto contrattuale 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».

Nel giudizio avente ad oggetto una legge della Regione Sardegna e risolto con la sentenza n. **235**, è stata rilevata l'incongruità del parametro invocato dallo Stato, «atteso che l'art. 117 Cost., per effetto dell'art. 3 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, ha inserito l'istruzione tra le materie di legislazione concorrente ed ha così assegnato alla Regione uno spazio di autonomia più ampio rispetto alle norme statutarie». Pertanto, l'individuazione del parametro operata dal Presidente del Consiglio dei ministri non è «pertinente, dovendosi ora avere riguardo, ai fini della competenza della Regione in materia di istruzione, all'art. 117, terzo comma, Cost., piuttosto che agli artt. 3 e 5 dello statuto della Regione Sardegna».

Nella sentenza n. **254** è stata, invece, rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della Regione, sul rilievo che «nel ricorso sarebbero invocate contemporaneamente le norme dello statuto speciale e le norme del Titolo V della parte seconda della Costituzione, senza spiegare perché le norme del Titolo V, destinate alle Regioni ordinarie, dovrebbero applicarsi ad una Regione a statuto speciale». La Corte ha rilevato come secondo il ricorrente «l'art. 9 della legge regionale eccederebbe la competenza statutaria di cui all'art. 5, primo comma, numero 22), dello statuto di autonomia, contrastando con un principio fondamentale, di uniformità degli standard costruttivi nelle zone sismiche, dettato dalla legislazione statale nella materia della protezione civile, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.». Per quanto riguarda la questione avente ad oggetto l'art. 15 della medesima legge regionale, il ricorrente sostiene che la norma impugnata «sia espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente”, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., e che essa violi l'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1963, secondo il quale la Regione Friuli-Venezia Giulia esercita le proprie competenze legislative in armonia con la Costituzione». Ad avviso della Corte, quindi, è agevolmente comprensibile dalla motivazione del ricorso «che il ricorrente lamenta in primo luogo la violazione della competenza legislativa attribuita alla Regione dallo statuto speciale, e, in secondo luogo, e quindi in via graduata, fa riferimento alla disposizione costituzionale di cui all'art. 117, terzo comma, in un caso, e di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), nell'altro, per l'ipotesi in cui si ritenga applicabile detto parametro costituzionale alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Da altro punto di vista, nella sentenza n. **149** è stata rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente che metteva in dubbio «l'idoneità della disposizione di un d.P.C.m. a fungere da principio fondamentale della legislazione statale, attesa la sua natura di provvedimento non normativo. La Corte ha, infatti, rilevato che «il menzionato d.P.C.m. ha disposto il trasferimento dei rapporti di lavoro dall'amministrazione penitenziaria al Servizio sanitario nazionale in pedissequa attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge finanziaria per il 2008, parimenti indicato come principio fondamentale dal Presidente del Consiglio», essendo quindi «a tale fonte legislativa, avente rango di norma primaria che [...] nel valutare la legittimità della normativa regionale censurata, occorre fare esclusivo riferimento».

Da segnalare anche che nella sentenza n. **9** la Corte ha respinto la richiesta, avanzata dalla Regione resistente, di sollevare davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale relativa ad una delle norme che fungevano da parametro di giudizio, ed in particolare all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 contenente i principi generali della materia, giacché «della censurata disposizione statale non si deve fare applicazione nel presente giudizio di legittimità costituzionale, onde non sussiste il presupposto affinché la Corte rimetta dinanzi a sé la relativa questione di costituzionalità».

Analoga richiesta, proposta in linea subordinata dalla Regione resistente con riferimento all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 (assunto a parametro interposto di giudizio), è stata respinta anche nella sentenza n. **299**, ma è stata in questo caso giustificata dall'infondatezza delle censure sollevate dallo Stato ricorrente.

Per quanto riguarda le norme comunitarie, i Giudici costituzionali hanno confermato la giurisprudenza secondo cui nei ricorsi in via principale è ammissibile l'evocazione a parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione a disposizioni del Trattato CE e a norme di diritto comunitario derivato, dal momento che le norme comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze numeri **67, 127, 178, 180, 266, 325, 340, 345, 350**).

A questo proposito, nella sentenza n. **345** è stata respinta l'eccezione di inammissibilità della censura di violazione degli obblighi comunitari, proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano sull'assunto della non corretta identificazione dei parametri, in specie per il mancato richiamo degli artt. 117, quinto comma, ed 11 della Costituzione. La Corte ha, infatti, osservato che l'art. 117, quinto comma, Cost., «correttamente non è stato invocato», trattandosi di parametro inconferente nella specie. Il «Governo ha, infatti, dedotto il contrasto della disciplina provinciale con il limite generale che grava sul legislatore regionale e provinciale come su quello statale, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost. e dell'art. 11 Cost., limite costituito, appunto, dal rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (dal rispetto degli obblighi internazionali, secondo il linguaggio statutario), a prescindere dal fatto che detta disciplina costituisca o meno esercizio di una legittima competenza della Provincia».

Giova, inoltre, segnalare che nella sentenza n. **16** la Corte non ha ravvisato «gli estremi per investire la Corte di giustizia delle Comunità Europee, in quanto gli atti comunitari richiamati non presentano dubbi interpretativi». A questo proposito merita ricordare quanto osservato dalla Corte nella sentenza n. **325**: a fronte dell'eccezione di inammissibilità proposta dalla Stato, che riteneva che la doglianza regionale fosse «mal posta in termini di incostituzionalità», in quanto, «qualora codesta Corte dovesse ravvisare l'esigenza di assicurare una uniforme interpretazione del diritto comunitario, la questione, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, dovrebbe essere preventivamente oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE», la Corte ha chiarito che «nei giudizi principali le Regioni possono sempre porre alla Corte questioni di costituzionalità nelle quali siano evocate, quali parametri interposti, norme di diritto comunitario. Spetterà semmai alla Corte costituzionale [...] effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nel caso in cui ritenga che l'interpretazione del diritto comunitario non sia chiara».

Si ricorda, altresì, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), contenuta nella sentenza n. **216**, è basata sulla sentenza della Corte di giustizia CE 17 novembre 2009, C-169/08, pronuncia con cui quest'ultima aveva deciso le questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 103 del 2008 (vedi *infra*, par. 8.5).

Nella sentenza n. **325** le Regioni ricorrenti ha invocato quale parametro interposto, tra gli altri, anche la Carta europea dell'autonomia locale.

5. L'interesse a ricorrere

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

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

Quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non sono necessariamente costruite come conflitti competenziali, ben potendo esse avere ad oggetto la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni. Infatti, come ricordato nella sentenza n. **9**, in cui la Regione resistente aveva sostenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe potuto eccepire la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli concernenti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, «anche dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, lo Stato può proporre impugnazioni in via principale contro le leggi regionali deducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale, e non solo di quelli concernenti il riparto delle reciproche competenze legislative».

Numerosi sono, dunque, i casi in cui la Corte è stata chiamata a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte seconda della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (*ex plurimis*, sentenze numeri **1, 2, 4, 45, 67, 68, 100, 112, 119, 120, 123, 124, 141, 149, 150, 151, 179, 200, 235, 312, 331**; ordinanze numeri **63, 74, 79, 90, 92, 99, 118, 126, 137, 147, 148, 155, 161, 175, 183, 202, 212, 218, 262, 348**), o addirittura esclusivamente della lesione di norme estranee alla ripartizione di competenze (sentenze numeri **9, 70, 169, 170, 195, 213, 225**).

Tali rilievi non valgono per il caso in cui a proporre ricorso sia una Regione o una Provincia. Nella sentenza n. **16** la Consulta ha, infatti, confermato il proprio consolidato orientamento secondo cui «le Regioni possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost. soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali». Identiche considerazioni sorreggono le dichiarazioni di inammissibilità di questioni contenute nelle sentenze numeri **40, 52, 156, 278, 324, 325, 326**.

Da segnalare che nella sentenza n. **52** la Corte ha dichiarato non fondata la questione sollevata dalla Regione in riferimento agli artt. 70 e 77 Cost., limitandosi ad osservare la sussistenza oggettiva delle «ragioni di straordinarietà e urgenza che giustificano il ricorso al decreto-legge, volto, da un lato, alla disciplina a regime del fenomeno e, dall'altro, al divieto immediato per gli enti stessi di ricorrere ai predetti strumenti finanziari».

Nella sentenza n. **326**, l'eccepita (da parte della Regione) violazione del giudicato costituzionale (artt. 136 e 137 Cost.) è stata respinta in quanto infondata, limitandosi la Corte a ricordare come «perché vi sia violazione del giudicato costituzionale è necessario che una norma sopravvenuta ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale», ed osservando essa che nel caso di specie il legislatore aveva adottato una disposizione che non ne riproduceva un'altra già dichiarata non conforme a Costituzione, né faceva a quest'ultima rinvio.

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

L'ipotesi di più agevole identificazione è quella nella quale la norma impugnata non si applica alla Regione o alla Provincia autonoma che dall'approvazione di quella norma desume la violazione delle proprie competenze legislative. È il caso, ad esempio, della sentenza n. **201**.

In altri casi, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di una censura in quanto la disposizione impugnata conteneva clausole «di mera qualificazione [...] prive di reale forza precettiva» e «di capacità lesiva», e dunque inidonee «ad arrecare alcun *vulnus* a prerogative regionali costituzionalmente garantite» (sentenza n. **52**), oppure perché della disposizione impugnata doveva essere data un'interpretazione diversa da quella prospettata dalla ricorrente, ma contraddetta «da una lettura sistematica dell'impianto normativo e da una esegesi testuale delle interpolate disposizioni» (sentenza n. **172**, ci cui vedi anche *infra*, par. 8.3). Nella sentenza n. **346**, l'inammissibilità deriva dalla «funzione meramente ricognitiva» delle disposizioni impuginate, essendo il decreto legislativo che le contiene «sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere

innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi: non è dubbio, infatti, che, nell'individuare le disposizioni da mantenere in vigore, esso non ridetermini né in alcun modo corregga le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente [...], la persistente e immutata loro efficacia».

Non mancano i casi in cui eccezioni di inammissibilità per difetto di interesse attuale all'impugnazione sono state respinte. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. **141**, in cui l'eccezione di inammissibilità era stata sollevata dalla difesa regionale in ragione del fatto che, con decreto del Presidente della Regione Lazio – in qualità di Commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario – era stato disposto il differimento dell'efficacia della legge regionale impugnata «dal momento della sua promulgazione per tutta la durata del piano di rientro e della gestione commissariale». A prescindere dai dubbi – dalla stessa Corte evocati – che «potrebbero investire, in relazione al rispetto del principio della gerarchia delle fonti, la stessa legittimità costituzionale della scelta legislativa di affidare ad un decreto del Presidente della Regione la capacità di incidere su un atto legislativo adottato dal Consiglio regionale», l'eccezione non ha pregio per un duplice ordine di motivi: da un lato, l'iniziativa del Presidente della Regione, nell'individuare un termine entro il quale la legge regionale impugnata è destinata comunque a riprendere efficacia, quello cioè della avvenuta attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, non determina la carenza di interesse rispetto alle censure di legittimità costituzionale indipendenti dalla dedotta violazione dell'accordo concluso in data 11 luglio 2007»; d'altro lato, «permane – rispetto a tutte le censure – l'interesse del ricorrente alla decisione dell'impugnazione, anche in relazione alla possibilità che il suddetto provvedimento possa, in ipotesi, formare oggetto di atti di autotutela da parte della stessa autorità emanante». Tale conclusione risulta conforme all'orientamento giurisprudenziale della Corte secondo cui «la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche», e «la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone la sola esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia, ancorché non immediatamente, applicabile».

Analoga considerazione sorregge il rigetto dell'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse della Regione ricorrente proposta dallo Stato sulla base del fatto che la disposizione impugnata non sarebbe stata applicabile alla Regione Campania, commissariata (sentenza n. **156**).

Respinta è stata anche l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Provincia autonoma di Trento, resistente, secondo cui le questioni proposte dallo Stato sarebbero state tutte inammissibili o comunque non fondate, essendosi formato «un vero e proprio giudicato vincolante tanto per lo Stato quanto per la Provincia» a seguito della sentenza della Corte n. 401 del 2007, là dove è stato dichiarato il difetto di interesse della Provincia ad impugnare il Codice degli appalti (sentenza n. **45**). La Consulta ha osservato come l'eccezione di giudicato si basi «su un equivoco»: infatti, la resistente ritiene che l'impugnazione proposta dallo Stato postuli la negazione della competenza della Provincia autonoma relativa alla adozione della stessa legge, mentre detta impugnazione «è rivolta nei confronti di specifiche disposizioni della legge stessa, senza però che sia stata dedotta la negazione della competenza della Provincia ad adottare una normativa in materia», non venendo, pertanto, in rilievo alcun giudicato costituzionale comportante preclusione per lo Stato ad impugnare le leggi provinciali *de quibus*.

Con la sentenza n. **278** è stata, invece, respinta l'eccezione di inammissibilità, formulata dall'Avvocatura dello Stato con riguardo alle censure relative alle norme di delega impuginate, secondo cui «tali disposizioni non sarebbero “immediatamente lesive di alcuna prerogativa regionale”, poiché eventuali lacune, in sé pregiudizievoli della posizione costituzionale delle Regioni, ben potrebbero venire colmate in sede di esercizio della delega». La Corte ha, al contrario, ribadito la propria posizione per cui, in linea di principio, la legge di delega, in quanto atto avente forza di legge, soggiace, ai sensi dell'art. 134 Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, di cui, in particolare, può divenire oggetto, quando sia idonea a «concretare una lesione attuale dell'autonomia re-

gionale», dovendo la sua attenzione cadere «non già sulla natura dell'atto impugnato, di per sé inequivocabilmente capace di integrare l'ordinamento giuridico con norme primarie, ma sulla ricorrenza dell'interesse regionale ad impugnarlo: di tale interesse andrà esclusa la sussistenza, in particolare, ogni volta che il legislatore delegante abbia determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al Governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione». A ciò si aggiunga il fatto che anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme, la cui osservanza «si impone allo stesso Governo, sicché a radicare l'interesse regionale al ricorso non sarà sufficiente che essa si presti ad una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorrerà che tale lettura sia l'unica possibile, pur impegnando ogni strumento interpretativo utile». Come già affermato in passato, «non determinano illegittimità costituzionale della delega eventuali omissioni, da parte del legislatore delegante, nella configurazione dei principi e dei criteri direttivi, pur in sé suscettibili di evolvere in un *vulnus* costituzionale, ove le carenze di idonei riferimenti ai principi costituzionali non siano colmate dalla successiva attività di “coerente sviluppo e, se del caso, di completamento”», che compete al Governo, ai sensi dell'art. 76 Cost., poiché è «indubitabile che il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, sia tenuto comunque alla osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente, dunque, da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante». Da ciò deriva l'inammissibilità dell'eccezione proposta dall'Avvocatura dello Stato, non potendo essa «venire ora decisa in via generale», ma richiedendo essa, invece, «l'esame del contenuto di ciascuna disposizione della legge di delega impugnata, al fine di determinare se essa abbia, oppure no, realizzato una lesione attuale e diretta delle competenze regionali».

Il che non ha impedito alla Corte, nella medesima sentenza n. 278, di giungere alla dichiarazione di inammissibilità di alcune impugnative regionali in ragione del loro carattere «premature». Errata era, infatti, la premessa delle ricorrenti secondo cui le disposizioni impugnate, «nel prevedere espressamente una duplice forma di partecipazione del sistema regionale all'esercizio della funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, con ciò imporrebbero di escluderne una terza ritenuta costituzionalmente necessaria, ovvero l'intesa con la Regione interessata, ai fini della localizzazione, nel dettaglio, del sito nucleare». Il «silenzio del legislatore delegante in proposito non ha, né può avere alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato impediente paventato dalle ricorrenti», essendo «principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire 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». In tali situazioni «il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa», ferma restando la libertà del legislatore «nell'attività di ulteriore rafforzamento delle istanze partecipative del sistema regionale e degli enti locali, per la quale, quando l'interesse in gioco non sia accentrato esclusivamente in capo alla singola Regione, ben si presta l'intervento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato - città ed autonomie locali». Se è «per l'appunto in tale ultima direzione che devono leggersi sia la previsione recata dalla lett. g) impugnata, con riguardo all'intesa in sede di Conferenza unificata, sia la prevista partecipazione delle amministrazioni interessate, tra cui senza dubbio quella regionale, al procedimento unico di cui alla lett. h)», appare chiaro che lo scopo perseguito dal legislatore delegante non «si rivela incompatibile con la doverosa integrazione della delega, in punto di partecipazione della Regione interessata, per mezzo dell'intesa».

Simili considerazioni hanno condotto, nella stessa sentenza n. 278, all'inammissibilità di un'altra censura, giacché «la sommarietà della delega legislativa [...] non ha, né può avere, alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato di precludere l'introduzione di forme partecipative della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo». Analoga eccezione di prematurità e ipoteticità è stata, invece, rigettata con riferimento ad alla doglianza riferita al principio e criterio direttivo che prevede la «determinazione delle modalità

di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, secondo quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione».

Nella sentenza n. **357**, invece, la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Provincia resistente, secondo cui vi sarebbe stata una carente motivazione circa l'interesse dello Stato ad impugnare la versione vigente della norma indubbiata, perché «il ricorrente avrebbe dovuto esplicitare le ragioni dell'impugnazione del nuovo testo», essendo tale testo «meramente riproduttivo di quello originario, già impugnato» con precedente ricorso (riunito al successivo, cfr. par. 6). I Giudici costituzionali hanno, infatti, rilevato che «la versione vigente della disposizione non è meramente riproduttiva della versione originaria, perché non solo ha una differente formulazione linguistica, ma ha anche una portata precettiva diversa ed è, pertanto, innovativa».

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

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata successivamente al ricorso in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze numeri **1, 2, 4, 112, 121, 125, 150, 179, 199, 357**), nel caso contrario potendosi constatare la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze numeri **1, 124, 149, 325, 333, 341**).

Tra le decisioni richiamata, si ricorda, in particolare, la sentenza n. **4**, in cui la declaratoria di cessazione della materia del contendere è stata giustificata da eventi successivi al promovimento del ricorso, ed in particolare dall'entrata in vigore dello Statuto regionale ed al conseguente venir meno degli argomenti posti a fondamento del ricorso medesimo. Esso si basava, infatti – *in parte qua* –, sulla presunta violazione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, secondo cui fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. La Corte, dopo aver ricordato che il legislatore costituzionale ha voluto così «evitare che il rapporto tra forma di governo regionale [...] e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda», ha osservato che tale rischio di incoerenza era, nel caso di specie, «scongiurato sia per motivi attinenti alla scansione temporale dei rispettivi iter procedurali del nuovo statuto della Regione Campania [...] e della legge elettorale, sia per motivi sostanziali attinenti al collegamento tra gli stessi». Da un lato, infatti, «l'iter dei due atti normativi è stato parallelo e la conclusione di quello relativo alla legge elettorale è stata anteriore a quella riguardante lo statuto solo a causa della doppia approvazione di quest'ultimo, ad intervallo non minore di due mesi, prescritta dall'art. 123, secondo comma, Cost», risultando l'integrazione tra forma di governo e legge elettorale «assicurata dalla trattazione contemporanea dei due disegni di legge e non [...] inficiata dalla conclusione del procedimento relativo alla legge elettorale con breve anticipo rispetto a quello concernente lo statuto, dovuta a motivi esclusivamente procedurali». D'altro lato, il «coordinamento e l'integrazione dello statuto e della legge elettorale trovano una conferma sostanziale negli artt. 5, comma 2, e 6, comma 3, della stessa legge elettorale, ove è citato l'art. 27 del nuovo statuto, in base al quale il Presidente della Giunta regionale è membro del Consiglio regionale».

In questo contesto la Corte ha, altresì, sottolineato come, al momento della delibera governativa di impugnazione della legge elettorale regionale, lo statuto non fosse stato ancora promulgato, non potendo, dunque, in quella data esservi certezza sulla sua effettiva entrata in vigore, poiché doveva ancora trascorrere il termine di tre mesi per una eventuale richiesta referendaria, che poi non vi è stata. Ciò induce a ritenere che esistessero allora «le condizioni che giustificavano il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, giacché ben poteva accadere che lo statuto venisse respinto dal corpo e-

lettorale, con la conseguenza che la legge elettorale sarebbe rimasta in vigore, ma scoordinata rispetto allo stesso statuto. Per quest'ultimo sarebbe stato necessario un nuovo procedimento di approvazione, con possibili varianti rispetto alle scelte precedenti in tema di forma di governo, che avrebbero potuto presentare aspetti contraddittori o comunque di difficile integrazione e complementarietà con le regole elettorali predisposte in funzione dello statuto ormai perento. Il Governo aveva pertanto fondate ragioni per promuovere la questione di legittimità costituzionale su un atto normativo che, al momento dell'impugnazione, avrebbe potuto rimanere isolato, non integrato con lo statuto e quindi in contrasto con l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999».

Un caso particolare è quello della sentenza n. **40**, in cui il venir meno dell'interesse al ricorso *in parte qua* è dovuta all'effettivo raggiungimento dell'intesa, evento che impedisce alla disposizione impugnata – la quale avrebbe trovato applicazione nell'ipotesi di mancata stipula della predetta intesa – di essere applicata in futuro (oltre a non essere stata *medio tempore* applicata).

Nella sentenza n. **333** è stata, invece, respinta la richiesta, avanzata nel corso dell'udienza pubblica dalla difesa regionale, di dichiarare la cessazione della materia del contendere in ragione delle modifiche legislative intervenute successivamente al ricorso, le quali avrebbero fatto venir meno le ragioni stesse del gravame. Il rigetto è dovuto al fatto che il successivo intervento legislativo regionale (legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12) si è limitato a sospendere l'efficacia della disposizione impugnata fino alla decisione della Corte, ma non ha abrogato la norma censurata. Inoltre, la sospensione – osserva la Corte – «è stata disposta a partire dal 6 agosto 2010, mentre la legge della Regione Puglia n. 27 del 2009 è in vigore dal 30 novembre 2009. Infine, la stessa efficacia della legge regionale n. 12 del 2010 è condizionata al raggiungimento dell'accordo tra Stato e Regione Puglia per il piano di rientro».

Il difetto sopravvenuto di interesse, ovviamente, può essere reso manifesto attraverso la rinuncia formale al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio (ordinanze numeri **63, 99, 147, 184, 185, 218, 231, 238, 240, 262, 275**).

Non mancano, peraltro, casi di rinuncia non seguita dal deposito dell'atto di accettazione, rinuncia che, senza poter estinguere il giudizio, fornisce, comunque, unitamente ad altri elementi (nella specie l'abrogazione della norma impugnata che non abbia avuto, *medio tempore*, applicazione), un segno inequivocabile del venir meno di ogni interesse alla decisione, con conseguente declaratoria di cessazione della materia del contendere. Tale è il caso, ad esempio, del deposito presso la cancelleria della Corte, il giorno della trattazione in udienza del relativo ricorso, di una mera dichiarazione formulata dal procuratore costituito della Regione, che non rinviava ad alcuna deliberazione assunta nel medesimo senso da parte della Giunta regionale, organo dotato di legittimazione a procedere alla accettazione della rinuncia proveniente dalla controparte: pur non potendosi tale dichiarazione ritenere equiparabile a una formale accettazione della rinuncia da parte della Regione, essa è stata ritenuta elemento idoneo a fondare una decisione di cessazione della materia del contendere (ordinanza n. **117**). Parimenti non assimilabili ad una formale accettazione della rinuncia, e pur tuttavia capaci di dimostrare la sopravvenuta carenza di interesse, sono, da un lato, la dichiarazione posta in essere nel corso dell'udienza pubblica dalla difesa della Regione resistente (ordinanza n. **118**) e, d'altro lato, la sottoscrizione da parte del difensore e del voce presidente della Giunta regionale di una dichiarazione di accettazione della rinuncia del ricorrente senza deposito della deliberazione di accettazione della Giunta medesima (ordinanza n. **126**), per il richiamato motivo per cui la Giunta regionale è il solo organo legittimato ad accettare detta rinuncia.

Nella sentenza n. **199**, alla rinuncia al ricorso da parte del Governo non ha fatto seguito la formale accettazione delle Regione, la quale ha, tuttavia, richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Nell'ordinanza n. **136** l'accertamento della sussistenza dei motivi fondanti la decisione di cessazione della materia del contendere è, invece, avvenuta nell'ambito della discussione in udienza pubblica, avendo in quella sede la difesa della Provincia autonoma avanzato la relativa richiesta a seguito dell'intervento di modifiche normative soddisfattive dell'interesse del Governo ricorrente e della mancata applicazione *medio tempore* della norma impugnata, ed avendo l'Avvocatura generale del-

lo Stato convenuto con quanto affermato dalla controparte.

Nell'ordinanza n. **159** la cessazione della materia del contendere è stata determinata dall'intervento, nelle more del giudizio, di una pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune delle norme invocate quali parametri interposti dal Presidente del Consiglio dei ministri, nel prospettare la violazione in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il che ha fatto venir meno l'interesse del ricorrente a coltivare il ricorso. Giova inoltre ricordare che, nel caso di specie, la difesa regionale, in ragione di una «sostanziale *vacatio* degli organi deliberanti della Regione, dovuta alle recenti elezioni», aveva depositato «proposta di accettazione della rinuncia del Direttore regionale» della Direzione regionale istituzionale ed enti locali-sicurezza della Regione Lazio, e che la Corte ha precisato che detto atto non può integrare accettazione formale ai fini dell'estinzione del giudizio, pur potendo esso fondare, appunto, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

In alcuni casi il venir meno dell'interesse al ricorso è accertato direttamente dalla Corte, senza manifestazioni espresse di rinuncia da parte del ricorrente (ordinanza n. **75**), con conseguente decisione di cessazione della materia del contendere.

Nella sentenza n. **326**, l'intervenuta modifica della disposizione impugnata e mai applicata, unitamente alla mancata impugnazione della nuova disposizione da parte della Regione ricorrente, ha condotto ad una dichiarazione di inammissibilità per sopravvenuto difetto di interesse.

Si segnala, inoltre, che nella sentenza n. **325** la Corte ha respinto un'eccezione di improcedibilità formulata dalla Regione resistente.

Un cenno a parte merita la peculiare ipotesi di promulgazione parziale delle delibere legislative siciliane impuginate dallo Stato, che è stata conformemente interpretata, anche nella giurisprudenza di quest'anno, come una manifestazione tacita della Regione di acquiescenza ai rilievi statali e ha conseguentemente comportato una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (ordinanze numeri **74**, **155**, **161**, **175**, **183**, **212**). In tali pronunce la Corte ha, infatti, ricordato come l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, esercitato «necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impuginate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale».

Giova, infine, ricordare che nell'ordinanza n. **204** la Corte, confermando la propria giurisprudenza secondo cui l'adozione di una legge di sanatoria degli effetti del decreto non costituisce «idoneo equipollente» della conversione, giacché il relativo potere è «ontologicamente diverso, anche per le conseguenze giuridiche, [...] in quanto riguarda i rapporti giuridici sorti nel periodo di vigenza del decreto, la cui provvisoria efficacia è venuta meno *ex tunc*», ha dichiarato l'inammissibilità della questione avente ad oggetto un decreto-legge non convertito nel termine di sessanta giorni. Essa ha, infatti, rilevato che il carattere impugnatorio del giudizio in via principale impone al ricorrente l'onere, da assolvere nel termine decadenziale, di una specifica determinazione, ai fini della permanenza dell'interesse a ricorrere contro il nuovo atto, in ordine alla eventuale, perdurante lesione della sua sfera di competenza, essendo precluso il trasferimento della questione di costituzionalità sulla norma di sanatoria quando sussiste per il ricorrente nei giudizi in via principale la possibilità concreta di effettiva e tempestiva riproposizione della questione con azione di impugnazione avente per oggetto la nuova disposizione.

d) Non si registrano, nell'anno 2010, ipotesi di «sostituzione processuale» degli enti locali da parte delle Regioni. Tuttavia, giova ricordare che nella sentenza n. **278** era stata sollevata dallo Stato l'eccezione secondo cui le Regioni non potrebbero attivarsi per difendere l'autonomia degli enti locali: la Corte, oltre a sottolineare come le Regioni ricorrenti si siano mosse a tutela non già dell'ente locale sostituito, ma esclusivamente delle proprie prerogative costituzionali, ha ricordato come essa abbia in realtà «affermato l'opposto», essendo ammesso dalla giurisprudenza Costituzionale che le Regioni siano legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione delle competenze degli enti locali.

6. La riunione e la separazione delle cause

I ricorsi definiti nel 2010, hanno visto 26 casi di riunione e 20 pronunce di separazione.

In più occasioni, come già avvenuto in passato, la Corte ha utilizzato la tecnica della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento “trasversale” con questioni omogenee proposte da altri ricorsi (sentenze numeri **10, 15, 16, 20, 52, 121, 133, 176, 215, 325, 326, 331**).

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

La riunione è stata disposta in 7 casi relativamente a ricorsi statali avverso leggi regionali: ciò è avvenuto in ragione della connessione tra i ricorsi (sentenza n. **45**); perché i ricorsi coinvolgevano temi e problematiche consimili e presentavano aspetti di connessione (sentenza n. **67**, nella quale sono stati riuniti un ricorso del Commissario dello Stato avverso una delibera legislativa dell’Assemblea regionale siciliana ed un ricorso del Presidente del Consiglio avverso una legge della Regione Campania); perché i ricorsi erano in parte identici ed in parte analoghi (sentenza n. **68**); per lo stretto collegamento esistente tra le norme impuginate (sentenza n. **124**); in ragione dell’identità delle parti e dell’analogia delle questioni proposte (sentenza n. **142**); perché i giudizi avevano ad oggetto lo «scrutinio, sulla base di parametri in parte coincidenti, di disposizioni di legge tra loro omogenee» (sentenza n. **149**); per la sostanziale identità delle censure prospettate nei ricorsi nei confronti delle analoghe disposizioni di legge (sentenza n. **357**).

Nei restanti casi, concernenti ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, si sono avuti riunioni di impugnative perché i ricorsi avevano ad oggetto, in larga misura, le stesse norme, censurate sotto profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti (sentenze numeri **10, 226, 278**), per la connessione esistente fra i ricorsi (sentenze numeri **15, 121, 133, 215**), per la parziale connessione oggettiva tra i ricorsi (sentenza n. **324**), perché essi sono diretti contro le stesse norme e presentano profili di connessione (sentenza n. **16**), per l’identità della disposizione censurata e l’analogia dei profili di illegittimità costituzionale fatti valere (sentenza n. **20**), per l’analogia o la connessione tra le questioni (sentenza n. **176**), per l’omogeneità della materia (sentenza n. **52**), per l’omogeneità delle questioni sollevate (sentenza n. **266**), perché i ricorsi avevano ad oggetto disposizioni di contenuto analogo (sentenza n. **331**), per la parziale identità delle norme censurate e delle questioni prospettate (sentenza n. **326**), per l’identità delle disposizioni impuginate e la sostanziale corrispondenza di alcune delle doglianze proposte e dei parametri invocati (ordinanza n. **204**).

In un caso (sentenza n. **267**) la riunione, disposta in considerazione della loro connessione soggettiva e oggettiva, ha riguardato tre ricorsi, di cui due promossi dallo Stato ed uno dalla Regione Calabria, mentre la sentenza n. **325** ha disposto la riunione di dieci ricorsi regionali e due ricorsi statali «in considerazione della parziale identità di materia delle norme censurate e delle questioni prospettate».

Nell’ordinanza n. **75** alla riunione dei giudizi è seguita la dichiarazione di cessazione della materia del contendere relativamente ai ricorsi riuniti.

In altri casi la Corte si è limitata a scorporare le questioni proposte in un solo ricorso (sentenze numeri **21, 27, 40, 57, 182, 207, 341**; ordinanza n. **184**).

Un cenno a parte merita la sentenza n. **361**, in cui ad essere riuniti sono stati un ricorso in via principale ed un ricorso per conflitto di attribuzione tra enti.

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

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

L'anno 2010 non fa, in questo senso, eccezione. Nei giudizi proposti con ricorsi delle Regioni o delle Province autonome (sentenze numeri **10, 15, 16, 20, 21, 27, 40, 52, 57, 121, 133, 156, 172, 176, 182, 201, 207, 208, 215, 226, 246, 278, 324, 326, 341, 342, 346**; ordinanze numeri **107, 158, 184, 204, 372**), generalmente lo Stato si è sempre costituito: fa eccezione il caso risolto con l'ordinanza n. **158**, in cui alla mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri è seguita la rinuncia al ricorso da parte della Regione per l'intervenuta modifica normativa in senso satisfattivo dell'interesse della ricorrente e la conseguente dichiarazione di estinzione del processo.

Nei giudizi proposti con ricorsi dello Stato (sentenze numeri 1, 2, 4, 9, 29, 45, 67, 68, 70, 100, 101, 104, 112, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 131, 132, 134, 141, 142, 149, 150, 151, 167, 168, 169, 170, 178, 179, 180, 181, 186, 193, 194, 195, 199, 200, 213, 216, 221, 223, 225, 233, 234, 235, 245, 254, 255, 266, 269, 299, 300, 309, 312, 313, 314, 331, 332, 333, 334, 340, 345, 350, 357, 361, 373; ordinanze numeri 8, 14, 63, 74, 75, 79, 90, 92, 99, 117, 118, 126, 136, 137, 147, 148, 155, 159, 161, 175, 183, 185, 206, 212, 218, 231, 238, 239, 240, 244, 262, 275, 305, 323, 330, 348), i casi di mancata costituzione delle Regioni concernono: tredici giudizi conclusi con dispositivo di estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita (ordinanze numeri 8, 14, 79, 92, 137, 148, 206, 239, 244, 305, 323, 348, 361); otto giudizi conclusi con declaratorie di illegittimità (sentenze numeri 68, 70, 127, 169, 186, 194, 245, 334), due giudizi conclusi con una dichiarazione di non fondatezza (sentenze numeri 104 e 334), un giudizio conclusi, tra l'altro, con una dichiarazione di inammissibilità (sentenza n. 186).

Con la sentenza n. **267**, invece, la Corte si è pronunciata, previa riunione, su tre ricorsi, di cui due promossi dallo Stato ed uno dalla Regione Calabria, mentre con la sentenza n. **325** la riunione ha riguardato dieci ricorsi regionali e due ricorsi statali (vedi *supra*, par. 6).

Casi di tardiva costituzione in giudizio da parte delle Regioni si registrano nelle sentenze numeri **68, 120, 132, 200**. In tre casi (sentenze numeri **225, 325 e 331**), con separata ordinanza letta in udienza (ma tale dichiarazione è contenuta anche in un autonomo capo del dispositivo nelle sentenze numeri **225 e 331**), è stata dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione, per la mancanza di delibera di autorizzazione del Presidente della giunta regionale, essendo state ritenute insufficienti a tal fine tanto la determinazione del Presidente del Consiglio regionale, quanto la determinazione del Direttore del Dipartimento economico e occupazionale.

Nella sentenza n. **168** è stata, invece, respinta l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato che sosteneva «l'irritualità, per non dire illegittimità, delle modalità di costituzione della Regione Valle d'Aosta», non avendo la relativa difesa addotto alcuna argomentazione in ordine alle doglianze prospettate nel ricorso, malgrado che l'art. 19, comma 3, delle nuove Norme integrative preveda che l'atto di costituzione della parte resistente rechi «le conclusioni e l'illustrazione delle stesse». Se è vero che la disposizione vigente prima della modifica del 2008 – l'art. 23, comma 3, delle Norme integrative – dettava «una previsione più lata, contemplando la costituzione in giudizio attraverso la presentazione di “deduzioni”», è vero anche che – secondo la Corte – lo «scarto lessicale tra le due norme integrative non è tale da avvalorare l'esito interpretativo cui accede il ricorrente»: l'instaurazione del contraddittorio nel giudizio principale di legittimità costituzionale è, infatti, scandita da termini perentori, tesi a soddisfare esigenze di certezza nella dinamica processuale. L'inosservanza del termine per il deposito del ricorso ne determina l'inammissibilità e inficia la validità della costituzione in giudizio della parte convenuta. La Consulta sottolinea come la «ratio sottesa all'art. 19, comma 3, delle nuove Norme integrative non è, invece, quella di subordinare l'ammissibilità o validità della costituzione in giudizio all'adempimento ivi previsto. 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». A ciò si aggiunga il fatto che «il *thema decidendum* è circoscritto dal ricorso, quale atto introduttivo del giudizio», e le argomentazioni sviluppate nei successivi atti, «a cominciare dall'atto di costituzione della parte convenuta, sono dirette a fornire elementi idonei a influenzare, sotto forma di fattori di conoscenza e di deduzioni logiche, il convinci-

mento dell'organo giudicante intorno alle specifiche questioni di costituzionalità». La Corte chiarisce, dunque, che le nuove norme integrative, all'art. 19, comma 3, «reclamano, senza conseguenze sanzionatorie, l'illustrazione delle conclusioni formulate nell'atto di costituzione della parte convenuta» nella «prospettiva di stimolare, sin da subito, l'apporto argomentativo delle parti».

Nell'ordinanza n. **202** la Corte ha rilevato l'inammissibilità della costituzione in giudizio da parte della Regione Lazio in persona del Vicepresidente e f.f. di Presidente della Giunta regionale, sulla base della determinazione del Segretario Generale del Consiglio regionale nonché della determinazione del Direttore del Dipartimento Territorio, giacché nella competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità (art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, cui si adegua l'art. 41, comma 4, dello Statuto della Regione Lazio,) deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono. Di qui, in assenza di costituzione in giudizio della resistente, la dichiarazione di estinzione del processo a seguito della rinuncia al ricorso da parte del Governo.

Nella sentenza n. **40** è stata respinta l'eccezione preliminare con cui una regione ricorrente chiedeva l'inammissibilità della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, in ipotesi derivante dal fatto che l'atto di costituzione non recava alcuna argomentazione, né in fatto, né in diritto, concernente le censure rivolte avverso le disposizioni impugnate, posto che esso si limitava a contraddire le doglianze regionali concernenti le ulteriori disposizioni normative impugnate contestualmente. La Corte ha confermato che tale tecnica difensiva è compatibile con l'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo antecedente alle modifiche apportate con la delibera del 7 ottobre 2008, testo che trovava applicazione al caso di specie in ragione della circostanza per cui l'odierno ricorso era stato depositato il 22 ottobre 2008 e cioè prima che entrassero in vigore le nuove Norme integrative (art. 34 delle vigenti Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

Per quanto attiene ai poteri delle parti costituite, è consolidato l'orientamento secondo il quale le questioni sono individuate alla luce delle censure proposte nell'atto introduttivo del giudizio e non è possibile dedurre di nuove nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la quale è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nel ricorso. Coerentemente con tale principio, nella sentenza n. **169**, la Corte ha dichiarato inammissibili censure formulate per la prima volta nella memoria illustrativa depositata, «non essendo possibile né modificare né integrare la domanda iniziale dopo il decorso del termine decadenziale di proposizione del ricorso».

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, si conferma, anche nella giurisprudenza di quest'anno, la consolidata preclusione nei confronti dell'intervento di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione. Così, nella sentenza n. **121**, è stato dichiarato inammissibile l'atto di intervento spiegato dalla Regione Lazio nel giudizio promosso dalla Regione Campania, poiché «nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione». La Regione Lazio aveva impugnato con autonomo ricorso, depositato fuori termine, le disposizioni impugnate dalla Campania, e l'ammissibilità del suo intervento nel giudizio promosso da quest'ultima «vanificherebbe la perentorietà del termine previsto per il deposito del ricorso nei giudizi in via principale» (vedi *supra*, par. 2).

Parimenti inammissibile è stato ritenuto, l'intervento della TERNA s.p.a., gestore della rete elettrica nazionale, nel giudizio deciso con la sentenza n. **215**, nonché, con la sentenza n. **278**, gli interventi dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong (WWF), del Codacons Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, dell'Enel s.p.a. e della Terna – Rete Elettrica Nazionale s.p.a.. In tale ultima pronuncia la Corte ha sottolineato che «l'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, evocato dal Codacons e dall'Enel s.p.a., non autorizza a trarre diverse conclusioni, poiché tiene ferma la competenza di questa Corte a decidere sulla ammissibilità di “eventuali interventi di altri soggetti”», per poi precisare che, «pur a prescindere da tale preliminare ed assorbente profilo, le norme impugnate, di carattere generale ed astratto, non hanno per oggetto, in modo

immediato e diretto, una posizione giuridica differenziata delle parti intervenienti, che possa venire irrimediabilmente pregiudicata dall'esito dei presenti giudizi».

Con ordinanza letta in camera di consiglio la Corte ha dichiarato inammissibili gli interventi spiegati da alcuni privati cittadini che chiedevano di partecipare alla discussione relativa all'istanza di sospensione della Regione ricorrente (ordinanza n. **107**): la Corte ha ricordato che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale «si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale».

Nella sentenza n. **331**, la Corte, dopo aver rilevato l'intervenuto di tre soggetti privati, ha precisato che le deduzioni da questi proposte erano riferite esclusivamente a disposizioni normative «diverse dall'art. 1, comma 2, che costituisce il solo oggetto del presente giudizio», il che ha indotto la Corte a ritenere che tali interventi non dovessero intendersi riferiti alla parte del ricorso decisa con la pronuncia in questione, dovendo essi essere valutati, anche sotto il profilo preliminare dell'ammissibilità, quando la Corte medesima «sarà chiamata a valutare le censure, cui gli interventi sono relativi».

8. Le decisioni della Corte

Le 142 decisioni rese nel 2010, sono, come detto, costituite da 100 sentenze e 42 ordinanze.

8.1. Le decisioni interlocutorie

L'unica decisione interlocutoria adottata nel 2010 è l'ordinanza n. **90**, nella quale è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo di un ricorso statale a seguito di esplicita richiesta in questo senso formulata, nel corso dell'udienza pubblica, dall'Avvocatura generale dello Stato, richiesta cui la Regione Veneto, resistente, ha aderito: nel disporre il rinvio la Corte ha sottolineato come esso avrebbe consentito «al Presidente del Consiglio dei ministri di valutare la persistenza dell'interesse al ricorso e permetterebbe anche, a entrambe le parti, di raccogliere e fornire a questa Corte elementi probatori riguardanti la asserita mancata applicazione delle disposizioni impugnate nel periodo in cui esse sono state in vigore».

Non mancano, tuttavia, i casi in cui l'istanza di sospensione dell'atto impugnato è stata ritenuta assorbita dall'intervenuta pronuncia nel merito, come avvenuto nelle sentenze numeri **16** e **326** (istanza formulata dalle Regioni ricorrenti) e **68** (istanza proposta dallo Stato) e nell'ordinanza n. **107** (istanza cautelare di sospensione dell'efficacia del decreto-legge proposta dalla Regione Lazio). In un caso (ordinanza n. **372**), a rendere superflua la pronuncia sull'istanza di sospensione delle norme impugnate è stata la rinuncia al ricorso da parte della stessa Regione ricorrente, rinuncia che ha determinato la dichiarazione di estinzione del processo a seguito dell'accettazione della controparte (cfr. par. seguente).

8.2. L'estinzione del giudizio

I casi di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono stati, in totale 32. Di questi, due sono stati di estinzione parziale, dichiarate con sentenza (sentenza numero **267**) o con ordinanza (ordinanza n. **184**), mentre negli altri casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con sentenza (sentenze numeri **176, 267, 278** e **361**) o con ordinanza (ordinanze numeri **8, 14, 63, 79, 92, 99, 137, 147, 148, 158, 185, 202, 206, 218, 231, 238, 239, 240, 244, 262, 275, 305, 323, 330, 348, 372**).

In alcuni di questi casi (sentenze numeri **176** e **278**; ordinanze numeri **63, 99, 147, 184, 185, 218, 231, 238, 240, 262, 275, 330, 372**) l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente. In uno di questi casi (ordinanza n. **372**), l'estinzione per rinuncia accettata dalla controparte è stata resa possibile dall'accoglimento da parte della Corte dell'istanza di rinvio – cui ha aderito lo Stato resistente – dell'udienza pubblica di discussione, fissata nello stesso giorno in cui si svolgeva la riunione

ne della Giunta regionale campana in cui si sarebbe, tra l'altro, discusso dell'eventuale rinuncia al ricorso da parte della medesima Regione (rinuncia, per l'appunto, poi effettivamente verificatasi).

In un caso (ordinanza n. 79) la regione Abruzzo, resistente, pur non essendosi costituita in giudizio, aveva presentato istanza di estinzione di questo per sopravvenuta cessazione della materia del contendere a seguito dell'avvenuta abrogazione della disposizione impugnata senza che essa avesse avuto *medio tempore* applicazione.

8.3. Le decisioni processuali

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

A/ Si sono avute 25 pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere, per un totale di 26 dispositivi (sentenze numeri **1, 2, 4** – 2 dispositivi –, **40, 52, 57, 112, 121, 125, 150, 179, 199, 357**; ordinanze numeri **74, 75, 117, 118, 126, 136, 155, 159, 161, 175, 183, 212**). La maggior parte di queste ipotesi è dovuta – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – all'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impuginate (sentenze numeri **1, 2, 57, 112, 121, 125, 150, 179, 199, 357**; ordinanze numeri **75, 117, 118, 126, 136, 159**), *medio tempore* rimaste inattuato.

Un cenno a parte merita la sentenza n. **4**, in cui la dichiarazione di cessazione della materia del contendere è dovuta all'entrata in vigore dello Statuto regionale ed al conseguente venir meno degli argomenti posti a fondamento del ricorso (vedi più ampiamente *supra*, par. 5).

In alcuni casi, specificatamente riguardanti l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana di delibere legislative di detta Regione, la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata a seguito dell'intervenuta promulgazione parziale della legge regionale con omissione delle disposizioni oggetto di censura (ordinanze numeri **74, 155, 161, 175, 183, 212**).

Nella sentenza n. **52** la dichiarazione di cessazione ha riguardato esclusivamente le questioni sollevate con uno dei ricorsi oggetto di riunione, avendo soltanto una delle Regioni ricorrenti rinunciato al relativo ricorso senza che tale rinuncia sia stata seguita dalla formalizzazione dell'accettazione mediante deliberazione del Consiglio dei ministri: il «complessivo comportamento processuale delle parti» ha, tuttavia, giustificato la declaratoria parziale di cessazione.

B/ Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state 28 (sentenze numeri **10, 15, 16, 40, 45, 52, 119, 121, 156, 172, 181, 186, 200, 201, 208, 221, 254, 269, 278, 299, 309, 312, 324, 325, 326, 331, 346**; ordinanza n. **204**), ma le dichiarazioni di inammissibilità sono state 57, in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (due capi di dispositivo nelle sentenze numeri **40, 45, 121, 299, 312, 324**; tre capi nella sentenza n. **326**; quattro capi nella sentenza n. **52**; sette capi nella sentenza n. **325**; tredici capi – uno dei quali contiene anche una declaratoria di non fondatezza – nella sentenza n. **278**).

L'inammissibilità viene dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure (sentenze numeri **10, 15, 16, 45, 52, 119, 121, 200, 233, 254, 278, 309, 312**), per vizi riscontrati nella individuazione del parametro o nella illustrazione della sua lamentata violazione (sentenze numeri **45, 186, 278**), per l'estraneità dei parametri invocati al riparto delle competenze tra Stato e Regioni (sentenze numeri **40, 52, 156, 278**), per «erronea indicazione dei termini della questione di costituzionalità» (sentenza n. **181**), in ragione «della errata notificazione dell'atto introduttivo» (sentenza n. **208**), per l'erronea indicazione del parametro interposto (sentenza n. **221**, in cui è stato rilevato come la disposizione statale, avendo un differente ambito applicativo rispetto a quella regionale, non poteva essere utilmente evocata quale limite alla competenza statutaria della Regione), perché nella delibera del Consiglio dei ministri (e nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni) che dispone l'impugnazione della legge regionale non si faceva menzione delle disposizioni impuginate (sentenze numeri **269** e **331**), perché le Regioni «ricorrenti, indicando – quale parametro asseritamente violato – l'art. 117, secondo comma, Cost., hanno evocato una disposizione attributiva di una competenza esclusiva statale» (sentenza n. **278**), per difetto di interesse, variamente argomen-

tato (sentenze numeri **52, 172, 201**), per tardività nel deposito del ricorso dopo la notifica (sentenza n. **121**).

Nella sentenza n. **172**, l'inammissibilità della questione è dovuta all'infondatezza dell'«assunto sulla base del quale la Regione Veneto radica il proprio interesse a ricorrere». A far venir meno l'interesse della Regione è un'interpretazione sistematica della normativa impugnata che vale ad escludere l'applicabilità di essa agli atti delle Regioni e degli enti locali: una diversa interpretazione, «proprio perché contraddetta da una lettura sistematica dell'impianto normativo e da una esegesi testuale delle interpolate disposizioni, richiede una dimostrazione assai rigorosa», che «non può certamente fondarsi sull'assai fragile argomento costituito dal generico richiamo in essa contenuto al d.lgs. n. 165 del 2001, posto che tale testo legislativo – peraltro espressamente citato nella sola lett. *f-bis*) e non anche dalla successiva lett. *f-ter*) – è evocato non al fine di riferire soggettivamente il campo di applicazione delle norme di nuova creazione a tutti i destinatari dello stesso decreto legislativo, ma solo per delineare la tipologia degli atti suscettibili, *ex novo*, del controllo di legittimità della Corte dei conti».

Giova ricordare che – come rilevato *supra*, par. 5 – con l'ordinanza n. **204** è stata dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate, con separati ricorsi, dalle Regioni Lazio, Piemonte e Toscana avverso gli artt. 1 e 2 del decreto-legge n. 29 del 2010 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione), non convertito nel termine di sessanta giorni, essendo precluso il trasferimento della questione di costituzionalità sulla norma di sanatoria quando sussiste per il ricorrente nei giudizi la possibilità concreta di effettiva e tempestiva riproposizione della questione con azione di impugnazione avente per oggetto la nuova disposizione.

8.4. Le decisioni di rigetto

La maggioranza delle decisioni di rigetto è rappresentata da quelle che constatano la non fondatezza delle questioni proposte, che sono, in totale, 45 (sentenze numeri **2, 4, 10, 15, 16, 20, 21, 27, 40, 45, 52, 57, 100, 104, 112, 119, 120, 121, 122, 124, 167, 168, 170, 176, 178, 179, 182, 193, 201, 221, 226, 234, 235, 246, 255, 269, 278, 299, 313, 324, 325, 334, 341, 342, 345, 357**): le dichiarazioni di non fondatezza, peraltro, sono state 87 in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (due capi di dispositivo nelle sentenze numeri **15, 16, 20, 45, 100, 121, 176, 324**; tre capi di dispositivo nelle sentenze numeri **52, 120, 167, 235**; quattro capi nella sentenza n. **299**; sette capi di dispositivo – uno dei quali contiene anche una declaratoria di inammissibilità – nella sentenza n. **278**; diciassette capi nella sentenza n. **325**). Da notare, peraltro, che si danno casi in cui in un unico capo di dispositivo sono contenute dichiarazioni di infondatezza di diverse questioni di legittimità costituzionale (cfr., ad esempio, sentenza n. **357**).

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è dovuta alla non riscontrata lesione dei parametri invocati (*ex plurimis*, sentenze numeri **4, 10, 15, 16, 20, 21, 40, 45, 52, 57, 104, 112, 119, 121, 124, 170, 324, 325, 334, 341**).

Tra queste due sono interpretative di rigetto, presentando il riferimento «nei sensi di cui in motivazione» (sentenza n. **100**) o «nei termini indicati in motivazione» (sentenza n. **179**).

Ciononostante, anche nell'ambito del giudizio in via principale è dato riscontrare un notevole impiego di strumenti ermeneutici. Sono, infatti, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative (si vedano, *ex plurimis*, sentenze numeri **182, 234, 278, 313**). Ad esse possono aggiungersi le statuizioni che muovono dal riconoscimento di un erroneo presupposto interpretativo (*ex plurimis*, sentenze numeri **20, 176, 255, 278, 325, 342**).

Nella sentenza n. **45**, alcune delle questioni sottoposte alla Corte sono state dichiarate infondate «nella parte in cui si prospettano vizi di illegittimità derivata», essendo state le questioni collegate previamente dichiarate inammissibili. Nella sentenza n. **226** l'infondatezza di alcune questioni deriva dal contestuale, parziale accoglimento di altra questione sollevata con gli stessi ricorsi: come rilevato dalla Corte, infatti, l'asserita lesione del riparto costituzionale delle competenze derivava «e-

esclusivamente dalla eccessiva ampiezza della previsione del comma 40», ma la declaratoria di illegittimità costituzionale parziale di essa, riconducendo l'attività delle associazioni di volontari, di cui il sindaco può avvalersi, nel perimetro della materia "ordine pubblico e sicurezza", di competenza esclusiva statale, rende la disciplina complementare recata dai commi successivi non incompatibile con i parametri costituzionali evocati, senza necessità di ulteriori interventi».

La dichiarazione di non fondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 65, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14 è giustificata dal rilievo per cui il «silenzio serbato da tale norma sui destinatari degli "interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario" (ai quali essa fa riferimento nel richiamare le previsioni contenute nei commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72), rende[va] la stessa priva di autonomo contenuto precettivo e, di riflesso, della capacità di ledere le prerogative del commissario», essendo dunque «onere del ricorrente [...] procedere alla diretta impugnativa, sotto questo profilo, dei suddetti commi, ciò che, invece, non è avvenuto» (sentenza n. 2).

Un cenno a parte merita l'ordinanza n. 107, con cui la Corte ha rigettato l'istanza di sospensione dell'efficacia di un decreto legge non convertito (decreto-legge n. 29 del 2010 (Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa alla disciplina di attuazione), proposta dalla Regione ricorrente, per carenza del presupposto del *periculum in mora*.

8.5. Le decisioni di accoglimento

I capi di dispositivo che recano una declaratoria di illegittimità costituzionale sono 104. Le tipologie di accoglimento presentano forti profili di comunanza con quelle che si sono riscontrate nel giudizio in via incidentale (accoglimento *tout court*, ablativo, additivo, sostitutivo), con l'aggiunta della declaratoria in via consequenziale.

A) Le illegittimità costituzionali *tout court* sono contenute in 55 pronunce per un totale di 69 dispositivi (sentenze numeri **1, 2** – 2 dispositivi –, **9, 29, 67** – 2 dispositivi –, **68, 70, 100, 101, 119** – 2 dispositivi –, **121** – 2 dispositivi –, **122, 123, 124** – 2 dispositivi –, **131** – 2 dispositivi –, **132, 141, 142, 149** – 2 dispositivi –, **150, 151, 156, 167, 168** – 2 dispositivi –, **169, 179, 186, 193, 194, 195, 213, 215, 216, 221, 223, 225, 233, 235, 245, 254, 255, 266** – 2 dispositivi –, **267, 278, 299, 300, 309, 313, 325** – 2 dispositivi –, **331** – 3 dispositivi –, **332, 333, 334, 340, 341, 350, 373**).

Da notare è che, se generalmente queste formule si rivolgono ad uno o più articoli o commi, talvolta riguardano un atto nel suo complesso. A tal proposito si segnala, innanzitutto, la sentenza n. 67, in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale ha colpito – oltre ad alcune disposizioni della delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana approvata il 25 novembre 2008, recante «Norme sulla proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cava e sull'aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio – l'intera legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14, recante «Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive». Nella sentenza n. 68 ad essere dichiarate costituzionalmente illegittime sono state due intere leggi della Regione Abruzzo. La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha riguardato un'intera legge anche nelle sentenze numeri 195 (legge della Regione Lazio), 223 (legge della Regione Campania), 266 (un capo di dispositivo relativo ad una legge della Regione Lombardia), 300 (legge della Regione Basilicata).

Con la sentenza n. 141, invece, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Lazio n. 9 del 2009 la Corte è giunta in via consequenziale (di cui non c'è traccia nel dispositivo), giacché l'unico articolo di essa non impugnato recava disposizioni «intrinsecamente collegate a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime e prive, pertanto, ove considerate isolatamente, di autonomo contenuto precettivo».

Giova, altresì, segnalare che alla declaratoria di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 216 la Corte è giunta sulla scorta della sentenza 17 novembre 2009, C-169/08, della Corte di giustizia CE, con la quale quest'ultima si era pronunciata sulle questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 103 del 2008. Come espressamente affermato dalla Consulta, infatti, è «[d]all'interpretazione della normativa comunitaria fornita dalla Corte di giustizia con

tale pronuncia [che] consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata».

B/ 3 sono le pronunce contenenti capi di dispositivo riconducibili alla categoria delle sentenze additive (sentenze numeri **20**, **27**): in questi casi l'incostituzionalità della norma è dichiarata «nella parte in cui non include» (sentenza n. **20**), oppure «nella parte in cui non prevede che [...]» (sentenza n. **27**).

C/ Le pronunce contenenti capi di dispositivo riconducibili alla categoria di tipo ablativo sono 23, per un totale di 31 dispositivi (sentenze numeri **2**, **27**, **45**, **101** – 2 dispositivi, di cui uno di illegittimità costituzionale consequenziale –, **120**, **121** – 2 dispositivi –, **127** – 3 dispositivi –, **133** – 2 dispositivi –, **134**, **142** – 3 dispositivi –, **170** – 2 dispositivi, di cui uno di illegittimità costituzionale consequenziale –, **176**, **180**, **186**, **193**, **207**, **226**, **234**, **267**, **313**, **314**, **325**, **326**). La maggior parte di esse sono strutturate come illegittimità costituzionali di una disposizione «limitatamente alle parole» specificate nel dispositivo (sentenze numeri **101**, **121**, **170**, **176**, **193**, **226**) ovvero «nella parte in cui aggiunge [...]» (sentenze numeri **142**, **207**) o «sostituisce» (sentenza n. **142**) o «inserisce» (sentenza n. **234**), oppure «nella parte in cui afferma [...]» (sentenza n. **134**) o «consente» (sentenza n. **186**), o ancora «nella parte in cui, sostituendo [...], ha inserito [...]» (sentenza n. **313**). Negli altri casi, l'incostituzionalità della norma è dichiarata «nella parte in cui prevede» o «stabilisce» qualcosa (sentenze numeri **27**, **246**, **249**, **267**) o «nella parte in cui attribuisce» (sentenza n. **127**) oppure «esclude» (sentenza n. **127**), o, ancora, «nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività [...]» o della sua applicazione (sentenze numeri **2**, **127**), mentre nella sentenza n. **373** la Corte dichiara che l'incostituzionalità è limitata al secondo periodo della norma impugnata.

Ancora, con valore sostanzialmente analogo, l'incostituzionalità ha avuto riguardo alla disposizione «nella parte in cui si applica a» certi soggetti (Regioni a statuto speciale o province autonome di Trento e Bolzano: sentenza n. **133**). In tale ultima sentenza, sebbene i ricorsi, riuniti, fossero stati promossi dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Valle d'Aosta, la declaratoria di illegittimità è stata estesa anche alla Provincia di Bolzano, in quanto, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte sul punto, qualora tale declaratoria sia basata sulla violazione del sistema statutario della Regione Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra Provincia.

Nella sentenza n. **120** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 «nella parte in cui, comprendendo tra gli interventi di manutenzione ordinaria le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate, le sottrae alla verifica di assoggettabilità dell'opera alla valutazione d'impatto ambientale».

D/ Le pronunce contenenti dispositivi di illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge n. 87 del 1953, sono 6, per un totale di altrettanti dispositivi (sentenze numeri **101**, **131**, **132**, **170**, **216**, **332**).

In particolare, nella sentenza n. **131** l'illegittimità costituzionale in via consequenziale è stata dichiarata in ragione del fatto che l'«intera legge regionale [era] inscindibilmente connessa, per il suo contenuto, con le disposizioni specificamente censurate dal ricorrente».

Nella sentenza n. **332** la dichiarazione di incostituzionalità in via consequenziale colpisce norme che, «introducendo deroghe ai limiti previsti dalla disposizione dichiarata illegittima, non conservano alcuna autonomia, una volta venuta meno la disposizione della quale costituiscono parziale deroga».

Nelle sentenze numeri **101** e **170**, invece, il dispositivo contenente la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale è di tipo ablativo, essendo detta illegittimità dichiarata «limitatamente alle parole [...]» (vedi *supra*, punto *C/*).

La declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale contenuta nella sentenza n. **216**

è riferita all'art. 4 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006 «nel testo originario».

In alcuni casi l'illegittimità costituzionale in via consequenziale non è contenuta in un autonomo capo di dispositivo, ma in quello in cui si dichiara l'incostituzionalità di altra disposizione. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. **132**, in cui si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, nonché degli artt. 4, 7 e 8 della legge della Regione Puglia 19 dicembre 2008, n. 37, «e, per conseguenza, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, della restante parte della legge».

In un caso (sentenza n. **141**) essa, pur essendo richiamata in motivazione, non compare nel dispositivo, che si limita a dichiarare l'illegittimità costituzionale di un'intera legge, sebbene oggetto di impugnazione fossero state soltanto alcune sue disposizioni (vedi *supra*, punto A/).

Un caso in parte analogo è quello della sentenza n. **186**: in essa la Corte, dopo aver respinto, in motivazione, la richiesta del Presidente del Consiglio di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intera legge, di cui soltanto alcune disposizioni erano state impuginate, sulla base della considerazione per cui la Corte è «tenuta a valutare rigorosamente [...] soltanto quelle norme che siano strettamente ed inscindibilmente connesse con altri articoli della legge regionale, o perché espressamente rinviano alle norme fatte oggetto di specifiche censure, o perché ne presuppongono in ogni caso l'applicazione, o perché ne disciplinano potenziali sviluppi applicativi», ha pronunciato «l'illegittimità consequenziale limitatamente all'art. 9, commi 1 e 3» di tale legge: il primo perché «appare inserito in modo inscindibile rispetto ad una fase procedurale oggetto della pronuncia caducatoria principale», il secondo perché «appare a sua volta connesso, in quanto prevede che in sede di quella conferenza di servizi di cui al comma 1, è verificata anche l'ottemperanza alle prescrizioni in precedenza apposte relativamente alla pronuncia di valutazione d'impatto ambientale».

Giova, altresì, ricordare che nella sentenza n. **122**, la Corte ha rigettato la richiesta, avanzata dal Stato, di dichiarare l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'intera legge regionale alcune delle cui disposizioni era state singolarmente impuginate (e poi dichiarate incostituzionali: vedi *supra*, punto A/).

Capitolo III

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

1. Premessa

Il 2010 ha registrato un lieve incremento delle decisioni sui conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e Province autonome, per un totale di tredici pronunce (a fronte delle nove decisioni rese nel 2009). Con una di esse (sentenza n. **361**) la Corte ha deciso un ricorso per conflitto di attribuzione tra enti unitamente ad un ricorso in via principale.

2. I soggetti del conflitto

Dei 23 conflitti decisi nel corso del 2010, undici sono stati promossi da Regioni contro lo Stato e sette dalla Provincia autonoma di Bolzano (sentenze numeri **72** e **259**).

I conflitti sollevati da Regioni ad autonomia ordinaria sono stati quattro (sentenze numeri **274** – 2 conflitti – e **370** e ordinanza n. **375**), mentre sette sono stati proposti da Regioni ad autonomia differenziata (sentenze numeri **102**, **115** – 2 conflitti –, **116** e **369** – 3 conflitti).

I ricorsi presentati dallo Stato sono stati cinque, di cui tre avverso atti di Regioni ad autonomia differenziata (sentenze numeri **328**, **369** e ordinanza n. **307**), uno avverso un atto della Regione Puglia (sentenza n. **171**) ed uno nei confronti degli atti di promulgazione e di pubblicazione di un atto denominato “legge” della Regione Calabria (sentenza n. **361**).

Come pure si ricava dai dati richiamati, la sentenza n. **369** ha avuto a oggetto conflitti sollevati sia dalla Regione Siciliana contro lo Stato (tre ricorsi), sia dal Governo contro la Regione Siciliana (un ricorso).

3. Notificazione del ricorso e costituzione in giudizio

La sentenza n. **328** ha respinto un’eccezione d’inammissibilità del ricorso per tardività, osservando che «il ricorso è stato [...] notificato il 17 luglio 2009 e, dunque, entro il sessantesimo giorno dalla pubblicazione della delibera impugnata nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige, avvenuta il 19 maggio 2009: pubblicazione che [...] fissa il *dies a quo* per il decorso del termine» per proporre ricorso. La Corte si è costantemente riferita alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica oppure nel Bollettino Ufficiale della Regione, mentre «nessun riscontro trova nella giurisprudenza costituzionale la pretesa della Provincia resistente di far decorrere – in tali fattispecie – il termine di proposizione del ricorso dalla semplice affissione della delibera impugnata nell’albo pretorio provinciale».

La sentenza n. **171** ha, invece, dichiarato l’inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Puglia, in quanto depositato oltre il termine di venti giorni dalla notificazione del ricorso, secondo quanto prevedeva, nella precedente formulazione, l’art. 27, terzo comma, delle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale», applicabile *ratione temporis* al giudizio.

Nel conflitto deciso con la sentenza n. **361** la Regione Calabria, resistente, non si è costituita in giudizio.

4. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2010 hanno avuto a oggetto diversi decreti (e relative lettere di comunicazione) del Questore della Provincia autonoma di Bolzano (sentenze numeri **72** e **259**), un’ordinanza del Commissario del Governo per la Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **259**), l’avviso d’asta pubblica del Ministero dell’interno – Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, con il quale è stata disposta la vendita del complesso immobiliare «Ex Hotel Lanterna», che faceva parte della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. (sentenza n. **102**), il decreto del ministero dell’Interno recante:

«Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94» (sentenza n. **274**);, svariate note del Ministero dell'economia e delle finanze (sentenze numeri **115**, **116** e **370**), la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 77/09, il documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) 2010-2013 e le risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF 2010-2013 (sentenza n. **375**).

I conflitti sollevati dal Governo hanno avuto a oggetto la nota della Regione Puglia – Assessorato all'ecologia che indicava una conferenza di servizi per il giudizio di compatibilità ambientale di impianti eolici off-shore per la produzione di energia elettrica (sentenza n. **171**), il decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale trasporti e comunicazioni della Regione Siciliana recante la proroga della data di scadenza dei contratti di servizio attualmente in corso con le imprese del trasporto pubblico locale (sentenza n. **307**), la deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano concernente nuovi modelli di attestati, diplomi, pagelle e certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado della Provincia (sentenza n. **328**). Con riferimento a tale ultima decisione, si segnala altresì il rigetto, da parte della Corte, dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, formulata in considerazione del fatto che la Giunta regionale aveva sospeso gli effetti dell'atto impugnato, in quanto, secondo una consolidata giurisprudenza, «tale interesse non sempre viene meno per il semplice esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, dal momento che “la lesione delle attribuzioni costituzionali può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo, quindi, perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze” (sentenza n. 287 del 2005)». Peraltro, nel caso di specie, la delibera della Giunta aveva sospeso «per ora» l'atto impugnato e organi rappresentativi della Giunta provinciale ne avevano ufficialmente e pubblicamente affermato la piena legittimità.

La sentenza n. **369**, infine, ha avuto a oggetto diversi ricorsi, proposti sia dalla Regione Siciliana, sia dal Governo. In particolare, la Regione aveva sollevato conflitto in relazione a una nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni e a diversi decreti e circolari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, mentre il Governo si doleva di un decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale trasporti e comunicazioni e del ragioniere generale della Ragioneria generale della Regione siciliana e di una circolare dell'Assessorato del turismo, delle comunicazioni e dei trasporti del medesimo Ente.

Un cenno a parte merita la sentenza n. **361**, resa dalla Corte nell'ambito di un conflitto promosso dallo Stato per ottenere l'annullamento dell'atto di promulgazione e dell'atto di pubblicazione dell'atto denominato legge regionale della Calabria 11 febbraio 2010, n. 5, approvata dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario *ad acta* nominato dal Governo.

5. I parametri del giudizio

Se, in generale, le Regioni ad autonomia differenziata e la Provincia autonoma di Bolzano hanno evocato a parametro i relativi Statuti e normative di attuazione (sentenze numeri **72**, **102**, **115**, **116**, **259** e **369**), nel conflitto deciso con la sentenza n. **72** sono stati richiamati anche gli artt. 6, 97 e 117 Cost., per il tramite dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, mentre in quello deciso con la sentenza n. **102** è stato richiamato anche l'art. 3 sotto il profilo del principio di ragionevolezza.

Le Regioni ad autonomia ordinaria si sono riferite, come parametri di costituzionalità, agli artt. 117, 118 Cost. e al principio di leale collaborazione (sentenze numeri **274**, **370** e ordinanza n. **375**). La Regione Calabria, nel processo dichiarato estinto con l'ordinanza n. **375**, ha denunciato anche la violazione dell'art. 136 Cost..

Il Governo ha fatto riferimento agli artt. 117 e 118 (ordinanza n. **307** e sentenze numeri **171** e **328**), agli artt. 118 e 120 Cost. (sentenza n. **361**) e, nella sentenza n. **369**, al D.P.R. 1113 del 1953

(Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di comunicazioni e trasporti).

Nel giudizio risolto con la sentenza n. **328** la difesa erariale aveva evocato anche l'art. 33 Cost., mentre in quello dichiarato estinto con l'ordinanza n. **307** si era richiamato all'art. 117, primo comma, lamentando la violazione degli obblighi comunitari in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici derivanti dagli artt. 43, 49 e ss. del Trattato CE.

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

Con riferimento alla materia del contendere ed al «tono costituzionale» del conflitto, possono segnalarsi due diverse pronunce, che hanno affrontato una il problema della inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali ritenute violate (ordinanza n. **370**) e l'altra la riconducibilità del conflitto entro il paradigma della *vindicatio rerum* (sentenza n. **102**).

Con la prima decisione (ordinanza n. **370**), la Corte ha rigettato l'eccezione d'inammissibilità proposta dal Governo secondo cui «l'atto oggetto di conflitto non presenterebbe un'autonoma attitudine lesiva della sfera di competenza costituzionale della Regione». La Corte ha, infatti, ritenuto che la nota ministeriale con la quale era stata disposta ed effettuata una verifica amministrativo-contabile concernente la gestione delle risorse finanziarie destinate agli enti strumentali dipendenti dalla Regione Lombardia «esprime una chiara manifestazione di volontà dello Stato di affermare la propria competenza a svolgere verifiche», cosicché la questione risulta «rilevante dal punto di vista costituzionale, “in quanto involge questioni afferenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, qual[e] risulta dal nuovo Titolo V della parte II della Costituzione” (sentenza n. 255 del 2007)».

Con la seconda decisione richiamata (sentenza n. **102**) è stato, invece, dichiarato inammissibile il ricorso della Regione Valle d'Aosta sollevato in seguito agli atti di disposizione da parte del Ministero dell'Interno di un complesso immobiliare. La Corte, infatti, dopo aver ricordato il proprio consolidato orientamento secondo cui «esula dalla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni la *vindicatio rei* da parte di uno di tali enti nei confronti dell'altro», ha osservato come oggetto di causa fosse un bene patrimoniale e il richiamo effettuato dalla Regione alle norme dello Statuto speciale sia «in realtà formulato per sostenere che lo Stato non avrebbe dovuto porre in essere l'atto (avviso d'asta) contestato con il ricorso, bensì avrebbe dovuto adottare “la ben diversa decisione di far transitare i diritti sul bene in questione all'Ente regionale”». È chiaro, quindi, che la pretesa della Regione, «ancorché basata su disposizioni dello Statuto di autonomia, si risolve in una controversia circa la titolarità del complesso immobiliare e postula, quindi, non un “regolamento di competenza” in ordine alla delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto, bensì una interpretazione della normativa invocata diretta a stabilire a quale di tali enti spetti la proprietà del complesso medesimo e quale sia il titolo giuridico di appartenenza del bene, con conseguente impossibilità di configurare una *vindicatio potestatis*».

Parimenti inammissibile è stato dichiarato, con la medesima sentenza n. **102**, la doglianza proposta dalla Regione Valle d'Aosta in ordine all'asserita violazione degli artt. 2, 3 e 4 del proprio Statuto. La Corte ha, infatti, ritenuto tale doglianza «del tutto generica e perciò insufficiente per affermare il carattere costituzionale della controversia», giacché «non è chiarito il nesso che dovrebbe collegare il complesso immobiliare de quo alle funzioni in tema di assistenza spettanti alla Regione, né la ricorrente fornisce indicazioni al riguardo, mentre sarebbe stato necessario quanto meno allegare gli argomenti in base ai quali la mancata disponibilità del cespite potrebbe compromettere, in tutto o in parte, le funzioni e i compiti attribuiti alla Regione nella materia suddetta».

Inammissibile, infine, è stata ritenuta anche la doglianza fondata sulla pretesa irragionevolezza degli atti contestati, in ipotesi derivante dal fatto che lo Stato, «nel trasferire alle Regioni i beni del Fondo Lire U.N.R.R.A., avrebbe operato una distinzione, in modo incoerente e illogico, tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, benché queste ultime risultassero non meno titolate delle prime»: la Corte ha affermato trattarsi di doglianza «che non può trovare ingresso in questa sede, perché non verte sulla titolarità di attribuzioni costituzionalmente garantite ma attiene (in ipotesi) a profili di illegittimità dell'atto statale non deducibili in sede di conflitto».

7. La riunione dei giudizi

Nel 2010 la Corte ha disposto la riunione e la decisione con un'unica pronuncia di più conflitti in 4 casi (sentenze numeri **115** – 2 conflitti –, **259** – 6 conflitti –, **274** – 2 conflitti – e **369** – 4 conflitti).

In un caso (sentenza n. **361**) la Corte ha disposto la riunione di un conflitto tra enti con un giudizio in via principale.

8. Le decisioni della Corte

Delle tredici pronunce emesse in sede di conflitto di attribuzione, undici sono state rese in forma di sentenza e due in forma di ordinanza (numeri **307** e **375**). Le decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto sono state nove, mentre l'inammissibilità dei ricorsi è stata dichiarata in tre casi (sentenze numeri **102**, **361** e **369** – la quale, oltre ad accogliere il ricorso statale, ha dichiarato inammissibili i tre conflitti sollevati dalla Regione siciliana).

8.1. L'estinzione del giudizio

In due casi, i giudizi sono stati dichiarati estinti a seguito dell'intervenuta rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita (ordinanze numeri **307** e **375**).

Si segnala che nella sentenza n. **361** la Corte, pure a fronte della rinuncia al conflitto da parte del ricorrente ed in assenza di costituzione in giudizio della parte resistente, non ha potuto dichiarare l'estinzione del giudizio poiché detta rinuncia era stata adottata dal Consiglio dei ministri soltanto dopo che il conflitto era stato discusso (art. 17, commi 3 e 5, delle Norme integrative), restando pertanto la rinuncia medesima «priva di effetti processuali».

8.2. Le decisioni di inammissibilità

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle sentenze numeri **102**, **361** e **369**.

Per quanto riguarda la prima (sentenza n. **102**), si rinvia a quanto detto *supra*, par. 6.

L'inammissibilità del conflitto deciso con la sentenza n. **361** è giustificata dall'«assoluta carenza di idoneità lesiva, rispetto alle attribuzioni costituzionali dello Stato, degli atti di promulgazione e di pubblicazione impugnati»: questi ultimi hanno, infatti, ad oggetto «una mera parvenza di legge, priva dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuta atto legislativo, e pertanto insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere [...]».

La sentenza n. **369** ha, infine, dichiarato inammissibili tre ricorsi proposti dalla Regione Sicilia, in quanto aventi a oggetto atti del Ministero dell'economia e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che avevano carattere meramente confermativo o consequenziale rispetto ad una precedente nota del Ministero dei trasporti. La Corte ha così confermato l'orientamento secondo cui sono inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione proposti «contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali era già stata esercitata la competenza contestata». In particolare, la Corte respinge la tesi della Regione secondo cui il conflitto avrebbe dovuto essere «in ogni caso ammesso, in quanto la sua mancata proposizione entro il termine decadenziale si [sarebbe risolta] altrimenti in un non consentito atto di disposizione dell'attribuzione costituzionale». Da un lato, infatti, si osserva come «benché l'oggetto del conflitto sia la lesione delle attribuzioni costituzionali dell'ente, all'accertamento di tale lesione si p[ossa] pervenire solo attraverso la tempestiva impugnazione dell'atto che si assume l'abbia prodotta», come testimoniato dall'art. 39 della legge n. 87 del 1953, il quale «individua, quale condizione necessaria per promuovere il conflitto, l'impugnazione dell'atto, precisando che “Il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare l'atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate”». D'altro lato la Corte osserva come la tesi della difesa regionale conduce alla conseguenza di attribuire all'ente «un'assoluta discrezionalità nel decidere quale atto impugnare nell'ambito di una successione di atti di contenuto analogo parimenti lesivi di una stessa competenza costituzionale, conseguenza che è vietata dallo stesso art. 39

della legge n. 87 del 1953, il quale [...] allo scopo di garantire la certezza dell'assetto delle competenze costituzionali, stabilisce il momento a partire dal quale tale assetto non può più essere contestato mediante lo strumento del conflitto». Ad avviso della Consulta, quindi, la «decadenza dalla proposizione del conflitto costituisce un'ipotesi del tutto diversa dall'acquiescenza ad atti di disposizione della competenza costituzionale – vietata invece dall'ordinamento – quali sono quello della rinuncia (espressa o per comportamenti concludenti) ad impugnare l'atto lesivo manifestata prima della scadenza del termine decadenziale».

8.3. Le decisioni di merito

Le decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto sono state nove: quattro di accoglimento totale (sentenze numeri **171, 328, 369** – la quale ultima, oltre ad accogliere il ricorso dello Stato, ha dichiarato inammissibili i tre ricorsi promossi dalla Regione siciliana) o parziale (sentenza n. **274**), e cinque di rigetto (sentenze numeri **72, 115, 116, 259, 370**).

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2010, la Corte ha reso 8 ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Sei di queste hanno riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione (ordinanze numeri **62**, **86**, **130**, **174**, **191** e **211**: tra esse, si segnala sin d'ora che l'ordinanza n. **174** ha contestualmente deciso – nel senso dell'inammissibilità – un conflitto sollevato dall'autorità giudiziaria nei confronti del Parlamento europeo, ed in particolare della decisione da questo assunta in ordine alla difesa dell'immunità di un parlamentare europeo); una ha avuto ad oggetto la mancata presentazione al Parlamento del risultato di un *referendum* approvativo della proposta di distacco di Comuni da una Regione e conseguente aggregazione ad altra Regione *ex art. 132 Cost.* (ordinanza numeri **264**); una, infine, ha avuto riguardato l'opposizione del segreto di Stato (ordinanza n. **376**).

2. I soggetti del conflitto

Sette degli otto conflitti sottoposti alla preliminare valutazione di ammissibilità da parte della Corte hanno visto coinvolti organi della magistratura.

Per quanto riguarda i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare, i ricorsi sono stati proposti da giudici per le indagini preliminari presso il Tribunale (ordinanza n. **174**), da Tribunali (ordinanze numeri **86**, **191** e **211**), da Giudici dell'udienza preliminare (ordinanza n. **130**) e dalla Corte di Cassazione (ordinanza n. **62**). Sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza, la Corte ha ribadito la legittimazione degli organi evocati a sollevare il conflitto in quanto organi giurisdizionali, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartengono. Parimenti confermata è, naturalmente, la legittimazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica a resistere in questo genere di conflitti, in quanto organi competenti a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresentano in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (rispettivamente ordinanze numeri **62**, **86** e **211**, e ordinanze numeri **130**, **174** e **191**).

Nell'ordinanza n. **174** è stato, invece, dichiarato inammissibile il ricorso promosso dall'autorità giudiziaria nei confronti del Parlamento europeo, non potendo quest'ultimo essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, «in quanto esso rappresenta una “istituzione dell'Unione”, che, al pari di ogni altra istituzione europea, a norma dell'art. 13.2 del Trattato sull'Unione europea, “agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste”». Parimenti legittimato a sollevare conflitto è il giudice per le indagini preliminari, in funzione di giudice dell'udienza preliminare, per quanto riguarda i conflitti proposti in relazione all'apposizione del segreto di Stato (ordinanza n. **376**): la Corte ha, nel caso di specie, ritenuto sussistente anche la legittimazione in concreto del giudice dell'udienza preliminare, in quanto tale giudice, «chiamato a decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio presentata dal pubblico ministero, è nella piena titolarità dei suoi poteri, e gli atti impugnati sono suscettibili di incidere direttamente sul contenuto dei provvedimenti giurisdizionali che il medesimo è chiamato ad emettere (decreto che dispone il giudizio di cui all'art. 429 del codice di procedura penale o sentenza di non luogo a procedere di cui all'art. 425 dello stesso codice)».

Nella medesima ordinanza è stata confermata anche la legittimazione, in relazione al segreto di Stato, del Presidente del Consiglio dei ministri, «in quanto organo competente a dichiarare definiti-

vamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla tutela, apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato, non solo in base a quanto previsto, dapprima, dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801 [...] e, poi, dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 [...], ma anche alla stregua delle norme costituzionali che ne definiscono le attribuzioni».

Con l'ordinanza n. **264** la Corte ha, infine, confermato la propria giurisprudenza che esclude che un ente locale possa essere riconosciuto quale «potere dello stato», non potendo nemmeno ritenersi «che tale figura, pur essendo “esterna all'organizzazione dello Stato”, eserciti un potere che rientri nello “svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali siano imputati allo Stato-autorità” [...]».

3. I profili oggettivi

Come anticipato, sei delle otto decisioni rese in punto di valutazione preliminare dell'ammissibilità di conflitti tra poteri hanno riguardato delibere parlamentari di insindacabilità (ordinanze numeri **62, 86, 130, 174, 191 e 211**). In tutti i casi i giudici ricorrenti lamentavano la menomazione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, a seguito dell'adozione, da parte di una delle Camere, di una deliberazione in cui si affermava, in modo asseritamente illegittimo, che le opinioni espresse da un proprio membro rientravano nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ricadendo pertanto nel campo di applicazione della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, comma 1, della Costituzione. La Corte ha, in tutti questi casi, accertato la sussistenza della materia di conflitto.

Un cenno particolare merita, tuttavia, l'ordinanza n. **174**, nella quale la Corte ha dovuto affrontare anche la questione dell'ammissibilità di un conflitto promosso dall'autorità giudiziaria nei confronti del Parlamento europeo ed avente ad oggetto la decisione con cui quest'ultimo raccomandava la difesa dell'immunità di uno dei suoi membri, ai sensi dell'art. 9 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee dell'8 aprile 1965, per le opinioni espresse dal parlamentare europeo nei confronti di un terzo: nel dichiarare il ricorso inammissibile, la Corte ha, tra l'altro, richiamato la giurisprudenza comunitaria secondo cui, «mancando nell'art. 8 (*ex art.* 9) del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee qualsiasi rinvio ai diritti nazionali, “la portata di tale immunità deve essere determinata quindi unicamente sulla scorta del diritto comunitario”, fermo restando che la valutazione dei presupposti per l'applicazione dell'immunità rientra “nella competenza esclusiva dei giudici nazionali chiamati ad applicare tale disposizione”, salva la facoltà di questi ultimi di “adire la Corte ai sensi dell'art. 234 CE in merito all'interpretazione di tale articolo del Protocollo”». I giudici costituzionali hanno altresì ricordato come la medesima giurisprudenza comunitaria abbia affermato che una decisione di difesa delle immunità, adottata sulla base del regolamento interno del Parlamento Europeo (ritenuto «atto di organizzazione interna, inidoneo come tale a istituire a favore del Parlamento competenze che non siano espressamente riconosciute da un atto normativo, nella fattispecie dal Protocollo»), costituisce un parere sprovvisto di effetti vincolanti nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali, per quanto anch'esse tenute all'«obbligo di leale cooperazione».

Validamente instaurato è stato, invece, il conflitto promosso dall'autorità giudiziaria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alle due note con cui quest'ultimo aveva confermato il segreto di Stato opposto dall'ex direttore del SISMI e da un *ex* dipendente di esso nel corso dell'espletamento dell'interrogatorio di cui all'articolo 415-*bis*, commi 3 e 5, del codice di procedura penale, in tal modo «precludendo al giudice penale l'acquisizione e/o l'utilizzazione di informazioni necessarie a consentire l'accertamento del fatto-reato, in una fase, quella della conclusione delle indagini preliminari, “nella quale [...] già si dovrebbe pervenire alla dichiarazione di non doversi procedere nei confronti degli imputati, senza accedere alla successiva fase dibattimentale”, senza alcuna specificazione circa la rispondenza del segreto, in tale peculiare ambito, alle finalità tenute in considerazione dalla legge che lo tutela»: secondo il giudice ricorrente, infatti, il segreto non sarebbe stato legittimamente opposto, riguardando esso vicende estranee alle finalità a tutela delle quali può essere apposto (ordinanza n. **376**).

Con l'ordinanza n. **264** è stata, infine, dichiarata l'inammissibilità del conflitto promosso dal Comune di Livinallongo del Col di Lana, il quale chiedeva alla Corte di «accertare la menomazione del

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

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

4. Le decisioni della Corte

Degli otto ricorsi esaminati, sei sono stati dichiarati ammissibili (ordinanze numeri **62**, **86**, **130**, **191**, **211** e **376**), uno in parte ammissibile ed in parte inammissibile (ordinanza n. **174**), uno inammissibile *tout court* (ordinanza n. **264**). L'inammissibilità è stata dichiarata per ragioni riconducibili insieme ai profili soggettivi ed ai profili oggettivi del conflitto (ordinanze numeri **174** e **264**).

In tutti i casi in cui il conflitto è stato dichiarato ammissibile, la Corte ha disposto che il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità venissero notificati al resistente o ai resistenti, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2010 la Corte ha reso soltanto tre decisioni in sede di conflitto tra poteri dello Stato. Due di esse hanno riguardato il problema dell'insindacabilità per le opinioni espresse dai parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione (ordinanza n. **41** e sentenza n. **301**); la terza ha avuto ad oggetto la deliberazione del Senato della Repubblica con la quale, ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Cost., sono state negate l'autorizzazione all'utilizzazione e all'acquisizione dei tabulati telefonici riferibili ad un senatore (sentenza n. **188**).

2. I soggetti del conflitto

Le pronunce in materia di insindacabilità dei parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione sono state rese a seguito di ricorsi promossi da un giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale (ordinanza n. **41**) e da un Tribunale (sentenza n. **301**). La decisione relativa al diniego della richiesta *ex art. 68*, terzo comma, di autorizzazione all'acquisizione e all'uso di tabulati telefonici è stata resa, previa riunione dei giudici, a seguito di due ricorsi promossi rispettivamente dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma e dalla Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale (sentenza n. **188**).

Di questi tre casi, due hanno coinvolto il Senato della Repubblica (sentenze numeri **188** e **301**), uno la Camera dei deputati (ordinanza n. **41**).

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

3. I profili oggettivi

Per quanto riguarda i profili oggettivi del conflitto, le deliberazioni di insindacabilità delle opinioni espresse, validamente impugnabili per costante giurisprudenza, non hanno posto problemi particolari. Altrettanto può dirsi con riferimento al diniego di autorizzazione all'acquisizione e all'utilizzazione dei tabulati telefonici di un membro del Senato (su cui vedi *infra*).

4. Il ricorso per conflitto

In una occasione (ordinanza n. **41**), la Corte ha deciso nel senso dell'improcedibilità del ricorso per l'inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione fissato, dall'ordinanza di ammissibilità dello stesso, per il deposito – presso la cancelleria della Corte – del ricorso e dell'ordinanza, con la prova della loro notificazione. Il ricorrente ha, infatti, notificato il 26 maggio 2009 alla Camera dei deputati il ricorso con l'ordinanza che ha dichiarato l'ammissibilità del presente conflitto, depositando il 14 agosto 2009 presso la cancelleria di questa Corte i citati provvedimenti con la prova della loro notifica: la notificazione è stata effettuata dall'ufficiale giudiziario non già a mezzo posta, ma a mani proprie, il che implica che sia posto a carico del notificante un particolare onere di diligenza. Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, l'ufficiale giudiziario – pur se tenuto ad eseguire la notificazione senza indugio e comunque entro il termine prefissato dall'autorità per gli atti da essa richiesti (art. 108, secondo comma, del d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229) – non ha «l'obbligo di restituire gli atti al richiedente nel domicilio o nella sede di questo» e «il notificante [...] deve diligentemente attivarsi, facendo in modo - per quanto egli può controllare - che il procedimento di notificazione si concluda, con il ritorno degli atti nella sua disponibilità, nel tempo utile per il rituale proseguimento del processo».

Nessun problema è, invece, emerso con riferimento alla formulazione dei ricorsi.

5. Le decisioni della Corte

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

Con l'ordinanza n. **41** la Corte ha dichiarato l'improcedibilità del conflitto per l'inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione fissato, dall'ordinanza di ammissibilità dello stesso, per il deposito – presso la cancelleria della Corte – del ricorso e dell'ordinanza, con la prova della loro notificazione (vedi *supra*, par. 4).

Con un accoglimento del ricorso si è chiuso il giudizio di merito di cui alla sentenza n. **301**, con conseguente annullamento della delibera di insindacabilità adottata dal Senato. La sentenza n. **188** ha, invece, respinto, previa riunione dei relativi giudizi, i ricorsi promossi dalle due autorità giudiziarie ricorrenti, dichiarando che spettava al Senato negare l'autorizzazione all'acquisizione e all'uso dei tabulati telefonici di un Senatore.

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il legittimo affidamento

Nel corso del 2010, la Corte ha avuto occasione di soffermarsi in talune occasioni sulla valenza del principio in base al quale deve essere tutelato il legittimo affidamento del cittadino.

Ciò è avvenuto, in particolare, nella sentenza n. **124**, dove non sono state condivise le doglianze avverso l'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Calabria n. 42 del 2008, nella parte in cui si prevede la decadenza *ope legis* delle istanze di autorizzazione pendenti, le quali devono essere conformi alle sopravvenute norme contenute nella legge regionale, con ciò attribuendo a queste ultime efficacia retroattiva, in violazione dei principi di buona fede, di affidamento e di certezza del diritto, nonché di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

In proposito, la Corte ha osservato che, se da un lato, in applicazione del principio *tempus regit actum*, ogni atto amministrativo deve essere conforme alla legge in vigore nel momento in cui viene posto in essere, dall'altro, la persona, che ha dato avvio al procedimento di autorizzazione oggetto della disposizione impugnata, è titolare di una mera aspettativa.

È principio affermato dalla Corte che «l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche [...]. La norma successiva non può, però, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali» (sentenza n. 24 del 1999); la norma impugnata non può dunque ritenersi lesiva del principio di affidamento.

Con la sentenza n. **302**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il quale ha, tra l'altro, stabilito i criteri da applicare «per le concessioni comprensive di pertinenze demaniali marittime, a decorrere dal 1° gennaio 2007».

In relazione alla censura basata sulla presunta lesione dell'affidamento dei cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici, che deriverebbe dall'incidenza sui rapporti in corso dei nuovi criteri di determinazione dei canoni concessori, la Corte ha ricordato di avere già chiarito che «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è 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» (sentenza n. 264 del 2005; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

Nel caso di specie, ha osservato la Corte, la variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali, in particolare di beni appartenenti al demanio marittimo, non è frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inserisce in una precisa linea evolutiva della disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali. Alla vecchia concezione, statica e legata ad una valutazione tabellare e astratta del valore del bene, se ne è progressivamente sostituita

un'altra, tendente ad avvicinare i valori di tali beni a quelli di mercato, sulla base cioè delle potenzialità degli stessi di produrre reddito in un contesto specifico.

Tale processo evolutivo, ha notato la Corte, è in corso da diversi decenni ed ha indotto la giurisprudenza costituzionale a ritenere che gli interventi legislativi, volti ad adeguare i canoni di godimento dei beni pubblici, hanno lo scopo, conforme agli artt. 3 e 97 Cost., di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatori privati (sentenza n. 88 del 1997).

Né, secondo la Corte, si può obiettare che l'aumento dei canoni, disposto dalla previsione legislativa censurata, sia giunto inaspettato, giacché esso si è sostituito ad un precedente aumento, di notevole entità, non applicato per effetto di successive proroghe, ma rimasto tuttavia in vigore sino ad essere rimosso, a favore di quello vigente, dalla norma oggetto di censura.

2. I principi di eguaglianza e ragionevolezza

Anche nel 2010 il parametro di cui all'art. 3 è stato invocato nella maggior parte dei giudizi, tanto in via principale quanto in via incidentale e, soprattutto in questi ultimi, ha avuto un ruolo di premienza nelle decisioni della Corte.

Questo parametro è frequentemente richiamato in quanto all'art. 3 Cost. sono ricondotti sia il principio di eguaglianza (formale e sostanziale), sia quello di «ragionevolezza».

Il primo, che si collega strettamente al testo dell'art. 3, costituisce un vincolo per il legislatore che, da un lato, non può disciplinare in maniera diversa situazioni analoghe a meno che non vi sia una valida ragione per farlo, dall'altro non può arbitrariamente sottoporre alla stessa normativa situazioni eterogenee.

In questi casi, il giudizio si svolge confrontando la disposizione censurata con un'altra norma, il c.d. *tertium comparationis*, che regola una situazione omogenea (se avesse a oggetto una fattispecie non comparabile, invece, il termine di paragone sarebbe giudicato inadeguato dalla Corte).

Si noti che il confronto avviene sempre tra due norme, mentre sono irrilevanti le differenze «di mero fatto»: la Corte, infatti, tiene distinto il profilo della comparazione tra normative diverse e quello relativo ai loro profili applicativi.

Anche nel giudizio di eguaglianza, comunque, opera il criterio della «ragionevolezza»: tale giudizio, infatti, «involgendo la verifica sul corretto uso del potere normativo, implica una analisi sulle ragioni che portano una determinata disciplina ad operare, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione oppure quella specifica distinzione» (sentenza n. 264 del 2005).

Nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, poi, il giudizio di ragionevolezza si è progressivamente emancipato dal confronto con un *tertium comparationis*, giungendo a comportare un esame della «razionalità» della norma, della sua «ragionevolezza intrinseca».

Lo schema del giudizio, in questo caso, non è più ternario, ma binario: la Corte esamina la norma apprezzandone l'eventuale contraddittorietà rispetto alla sua *ratio* o rispetto al sistema normativo nel suo complesso, valutandone l'adeguatezza e la proporzionalità alla luce dello scopo che, mediante essa, il legislatore si è prefisso di raggiungere.

La Corte, peraltro, non potrebbe sovrapporre il proprio arbitrio alle scelte del legislatore, soprattutto nei casi in cui la disciplina oggetto del giudizio rappresenta il punto di bilanciamento tra vari principi costituzionali, ma deve limitarsi a vagliare l'uso che quest'ultimo fa della discrezionalità che gli è attribuita, censurandola solo quando esercitata in modo manifestamente irragionevole.

Diverse sono le classificazioni che la dottrina ha elaborato in relazione all'applicazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza.

In questa sede, peraltro, ci si limiterà a esporre le pronunce distinguendole in rapporto ai due schemi di controllo utilizzati dalla Corte: quello nel quale la norma è confrontata con un *tertium comparationis*, in cui debbono rilevarsi considerazioni sia di eguaglianza (es. violazione del divieto di discriminazione), sia di ragionevolezza (es. irragionevole esclusione di una categoria di soggetti

da una certa prestazione), e lo schema «bilaterale» in cui la Corte esamina la ragionevolezza intrinseca della disciplina censurata.

Saranno riportate le pronunce nelle quali si rinvencono le più significative affermazioni relative all'art. 3 Cost., mentre il merito delle singole decisioni sarà esaminato più dettagliatamente nei paragrafi dedicati alle varie materie di cui la Corte si è occupata nel corso dell'anno.

2.1. Il principio di eguaglianza-ragionevolezza

Il rispetto del principio di eguaglianza impone al legislatore di assicurare «eguaglianza di trattamento quando eguali siano le condizioni soggettive e oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione» (sentenza n. 3 del 1957).

Ne deriva anche che è costituzionalmente illegittimo assimilare situazioni tra loro diverse.

a) In materia penale, deve ricordarsi la sentenza n. **157**, che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56 del d.lgs. n. 274 del 2000, che preclude l'applicazione delle sanzioni sostitutive in caso di condanna alla reclusione per l'inosservanza degli obblighi concernenti la permanenza domiciliare e il lavoro di pubblica utilità.

Il giudice remittente evocava come *tertium comparationis* il regime delle pene detentive brevi, ma la Corte rileva che i due sistemi sono «ispirati a logiche in parte differenti e quindi non del tutto omologabili, come invece sarebbe necessario per rilevare una violazione dell'art. 3 Cost.».

Le sanzioni «paradetentive», infatti, non debbono considerarsi pene sostitutive, ma principali: la misura domiciliare che sostituisce la detenzione intramuraria è frutto di un'apertura fiduciaria che il giudice può fare caso per caso e, qualora sia trasgredita, viene revocata, con conseguente ripristino della restrizione in carcere.

Nelle ipotesi delle pene irrogate dal giudice di pace, al contrario, il comportamento trasgressivo non può determinare alcun inasprimento del regime originario e l'effetto dissuasivo nei confronti del reo, connettendosi unicamente alla sanzione applicabile, sarebbe fortemente ridotto se la reclusione potesse essere sostituita.

Analogamente, la diversità tra la condotta del sorvegliato speciale «semplice» e quella del sorvegliato speciale con obbligo di soggiorno in un determinato Comune è alla base della sentenza n. **282**, che ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, secondo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che qualifica l'inosservanza della misura come contravvenzione nel caso di sorveglianza speciale «semplice», e come delitto quando sono previsti anche l'obbligo o il divieto di soggiorno.

La legge, infatti, riserva la sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno ai casi di più accentuata pericolosità sociale, nei quali le altre misure non sono ritenute idonee e questa maggiore pericolosità rende necessariamente più grave l'inosservanza delle prescrizioni imposte al sorvegliato.

È invece «sostanzialmente identica» la condotta di cui all'art. 14, comma 5-*quater*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 – che sanziona lo straniero che, già destinatario di un provvedimento di espulsione e di un ordine di allontanamento, continui a permanere nel territorio dello Stato – e quella cui si riferisce il comma 5-*ter*, che punisce l'inosservanza «senza giustificato motivo» del primo ordine di allontanamento.

La mancata ripetizione della clausola del «giustificato motivo» nell'art. 14, comma 5-*quater* ha quindi portato alla relativa dichiarazione d'incostituzionalità, con sentenza n. **359**, perché le ragioni poste alla base della formula («assegnare rilievo a difficoltà che comunemente accompagnano la necessità per lo straniero di dare esecuzione in tempi ristretti ad un ordine che sostituisce la forma ordinaria di esecuzione forzata del decreto espulsivo»), «non si attecchiscono diversamente nei casi regolati dalle due fattispecie poste a raffronto».

b) Nell'ambito del diritto civile, l'ordinanza n. **7** ha ribadito la «più volte affermata profonda diversità che caratterizza la convivenza *more uxorio* rispetto al rapporto coniugale», giudicando infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 27 luglio 1978, n. 392, censurato nella parte in cui non prevede che, in caso della cessazione della convivenza *more uxorio*, al

conduttore di un immobile ad uso abitativo succeda nel contratto di locazione il convivente rimasto ad abitare nell'immobile locato, anche in mancanza di prole comune.

A giudizio della Corte, anche la cessazione della convivenza con prole e di quella senza prole sono «situazioni del tutto disomogenee».

La sentenza n. **138** ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione a diversi articoli del codice civile, «nella parte in cui, sistematicamente interpretati, non consentono che le persone di orientamento omosessuale possano contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso», argomentando che «le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio».

Inoltre, la legge 14 aprile 1982, n. 164, che consente alle persone transessuali di ottenere la rettificazione dell'attribuzione di sesso in forza di una sentenza del tribunale e in seguito possono contrarre matrimonio con persone del proprio sesso di nascita non è inidonea a fungere da *tertium comparationis*.

Secondo la Corte «il riconoscimento del diritto di sposarsi a coloro che hanno cambiato sesso [...] costituisce semmai un argomento per confermare il carattere eterosessuale del matrimonio, quale previsto nel vigente ordinamento».

La medesima questione è stata ripresentata e la Corte l'ha giudicata manifestamente infondata con l'ordinanza n. **276**.

Una valutazione di non omogeneità tra le situazioni poste a confronto dal giudice remittente è alla base anche della sentenza n. **285**, con la quale la Corte ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70 del decreto legislativo n. 151 del 2001, nella parte in cui, nel fare esclusivo riferimento alle «libere professioniste», non prevede il diritto del padre libero professionista di percepire, in alternativa alla madre biologica, l'indennità di maternità.

Come *tertia comparationis* il rimettente indicava la disciplina in materia di adozione o affidamento (quale risultante in seguito alla sent. Corte cost. n. 385 del 2005) e quella relativa al padre che svolga un'attività di lavoro dipendente (art. 28 d.lgs. n. 151 del 2001), che riconoscono anche al genitore di sesso maschile l'indennità oggetto di causa.

La Corte, però, fa notare che «l'uguaglianza tra i genitori è riferita a istituti in cui l'interesse del minore riveste carattere assoluto o, comunque, preminente, e, quindi, rispetto al quale le posizioni del padre e della madre risultano del tutto fungibili tanto da giustificare identiche discipline. Diversamente, le norme poste direttamente a protezione della filiazione biologica, oltre ad essere finalizzate alla protezione del nascituro, hanno come scopo la tutela della salute della madre nel periodo anteriore e successivo al parto, risultando, quindi, di tutta evidenza che, in tali casi, la posizione di quest'ultima non è assimilabile a quella del padre».

Infine, la sentenza n. **311** rileva che vi è «una significativa diversità di stato giuridico che rende non omogenee le posizioni» tra i docenti di ruolo a seconda che essi intendano dedicare la loro attività esclusivamente all'insegnamento universitario o, invece, svolgere anche attività professionali.

Può quindi ritenersi giustificato l'art. 5 della legge 9 dicembre 1985, n. 705, che consente ai soli professori a tempo pieno, qualora collocati in aspettativa in caso di elezione o nomina a importanti incarichi istituzionali, di modificare il regime d'impegno (da tempo pieno a tempo definito), mentre non è consentita l'opzione inversa.

c) Nella materia processuale, l'ordinanza n. **33** riafferma la «impossibilità di porre a raffronto esiti alternativi di fasi processuali successive ed eterogenee», giudicando infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 428 c.p.p., che non consente al pubblico ministero di proporre appello avverso la sentenza di non luogo a procedere.

Questa pronuncia, infatti, diversamente dalla sentenza di proscioglimento, «non rappresenta l'alternativa alla condanna, ma al rinvio a giudizio: e se, da un lato, con la novella del 2006, il potere di appello contro tale sentenza è stato sottratto ad entrambe le parti; dall'altro lato, l'epilogo alternativo dell'udienza preliminare, sfavorevole all'imputato – il decreto di rinvio a giudizio – non è impugnabile da parte di alcuno».

Non vi è un'ingiustificata disparità di trattamento nemmeno tra i procedimenti con udienza preliminare e quelli a citazione diretta, perché la differenza di disciplina «rappresenta solo una conseguenza del diverso modulo processuale».

La sentenza n. **177** ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 34, comma 2, c.p.p., censurato nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio, come componente del Tribunale in composizione collegiale, del giudice che, in precedenza investito del giudizio direttissimo conseguente ad arresto in flagranza di reato per lo stesso fatto nei confronti delle stesse persone, all'esito del giudizio di convalida e di applicazione di misura cautelare personale abbia diversamente qualificato il reato originariamente contestato e, su questa base, abbia dichiarato il proprio difetto di cognizione in favore del Tribunale collegiale.

La Corte osserva che le situazioni evocate come *tertium comparationis* «concernono casi in cui il giudice ha adottato decisioni attinenti al merito dell'accusa ed intervenute all'esito di una valutazione complessiva dei dati probatori raccolti in dibattimento (sentenza n. 455 del 1994); o ancora, assunte a seguito di una valutazione complessiva delle indagini preliminari che ha comportato il rigetto della domanda di oblazione o di applicazione di pena concordata (sentenze n. 453 del 1994 e n. 399 del 1992)» e, quindi, si distinguono da quello di specie in quanto ciò che ha condotto a ravvisare l'incostituzionalità «non è stata la valutazione sulla diversa qualificazione giuridica, quanto piuttosto il fatto che tale diversa qualificazione è derivata da un apprezzamento approfondito di elementi concernenti il merito».

La sentenza n. **106** evidenziando «la differenza tra il praticante e l'avvocato iscritto all'albo», che si apprezza non solo sotto il profilo della capacità professionale, ma anche «sotto l'aspetto della capacità processuale, intesa come legittimazione ad esercitare, in tutto o in parte, i diritti e le facoltà proprie della funzione defensionale», ha dichiarato incostituzionale l'art. 8 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, che consente ai praticanti avvocati, dopo un anno dalla iscrizione nell'apposito registro speciale tenuto dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati, di essere nominati – in sede penale – difensori d'ufficio, nonché di svolgere le funzioni di pubblico ministero e di proporre dichiarazione di impugnazione limitatamente ai procedimenti che rientrano nella competenza del pretore.

La sentenza n. **3** è intervenuta nuovamente sul sistema delle notificazioni, dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 140 c.p.c., in base al quale se non è possibile eseguire la consegna della copia da notificare, l'ufficiale giudiziario la deposita nella casa del Comune dove la notificazione deve eseguirsi e dà notizia al destinatario per raccomandata con avviso di ricevimento e da questa spedizione, secondo il diritto vivente, decorrono gli effetti della notifica

La Corte ravvisa un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla notificazione di atti giudiziari a mezzo posta, disciplinata dall'art. 8 della legge 20 novembre 1982, n. 890, che fa coincidere il compimento della notificazione dal lato del destinatario con il decorso di dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata ovvero con la data del ritiro della copia dell'atto, se anteriore.

La Corte, inoltre, ritiene irragionevole il bilanciamento effettuato dalla disposizione censurata come interpretata dal diritto vivente, tra gli interessi del notificante, che nel sistema derivante dalla sent. n. 477 del 2002 evita ogni decadenza a suo carico con la consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario, e quelli del destinatario, che «soffre di una riduzione dei termini per lo svolgimento delle successive attività difensive, giacché questi cominciano a decorrere da un momento anteriore rispetto a quello dell'effettiva conoscibilità dell'atto».

La sentenza n. **198** ha giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 66 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, nella parte in cui non consente il rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo, prima del pagamento dell'imposta di registro.

La Corte osserva che l'unico sistema attraverso il quale il creditore può ottenere tutela del proprio diritto è quello della partecipazione al riparto attraverso l'inserimento del credito nello stato passivo e che l'esclusione di tale possibilità, prima della registrazione dell'atto, lo pone in una condizione analoga a quella in cui veniva a trovarsi il creditore, cui era inibita l'esecuzione forzata per il mancato rilascio della copia della sentenza che ne abbia accertato il credito, prima della registrazione

dell'atto, nel sistema giudicato incostituzionale dalla sentenza n. 522 del 2002.

d) In materia previdenziale, la sentenza n. **284** ha giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 7, primo comma, della legge 5 maggio 1976, n. 248, nella parte in cui prevede che occorre presentare domanda entro il termine di centottanta giorni dalla data del decesso dell'assicurato, per ottenere la corresponsione dell'assegno speciale continuativo spettante ai superstiti di soggetti titolari di rendita INAIL con grado di inabilità permanente pari almeno al sessantacinque per cento, ravvisando un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per i superstiti in caso di decesso dell'assicurato riconducibile ad infortunio o malattia professionale che, a seguito della sentenza n. 14 del 1994, l'Istituto è tenuto a rendere edotti della facoltà di proporre domanda per il conseguimento della rendita nel termine decadenziale di novanta giorni decorrenti dalla data dell'avvenuta comunicazione.

«Le fattispecie poste a confronto derivano entrambe dalla titolarità della rendita in capo al defunto, mentre la circostanza delle diversità sostanziali delle condizioni per avere diritto alle attribuzioni patrimoniali conseguenti al decesso non giustifica una disciplina decadenziale diversa e ciò anche in presenza della differente durata del termine stesso, poiché ciò che rileva ai fini della tutela del diritto di difesa non è l'ampiezza di tale termine, ma la decorrenza dello stesso da un momento in cui l'interessato acquista conoscenza, tramite l'Istituto assicuratore, della morte dell'infortunato».

e) Per un'applicazione del principio di eguaglianza «sostanziale», che giustifica una disparità di trattamento tra due situazioni analoghe se essa è giustificata dal fine di eliminare una disegualianza «di fatto», deve annoverarsi la sentenza n. **4**, che ha rigettato il ricorso promosso avverso l'art. 4 della legge reg. Campania n. 4 del 2009.

La norma impugnata ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano la c.d. «preferenza di genere», consentendo all'elettore di esprimere due preferenze ma precisando che, in tal caso, «una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza».

Secondo lo Stato ricorrente, i candidati appartenenti al medesimo genere o sesso sarebbero «discriminati e resi disuguali» nel momento in cui l'elettore esprime la seconda preferenza.

La Corte, invece, osserva che la finalità della norma impugnata è «dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con l'art. 51, primo comma, Cost.», tenuto conto «storica sotto-rappresentanza delle donne», in un quadro normativo «complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost.».

f) In numerosi casi il giudizio di eguaglianza si fonde con quello sulla ragionevolezza della disparità di trattamento determinata dalla disciplina censurata. Un esempio è dato dalla sentenza n. **152**, relativa all'art. 6 del d.l. 3 agosto 2007, n. 117.

Secondo il giudice *a quo*, il censurato articolo – nel prevedere, al comma 2, che «l'obbligo di interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 2 della notte» operi soltanto «per i titolari e gestori di esercizi pubblici ove, congiuntamente all'attività di vendita e somministrazione di bevande, si svolgono con qualsiasi modalità spettacoli o altre forme di intrattenimento» – avrebbe dato luogo a una disparità di trattamento tra esercizi pubblici, in quanto «chiaramente ed unicamente riferita» a taluni esercizi, «quali le discoteche o le sale da ballo in genere, escludendo altri esercizi pubblici quali i bar, pub, ristoranti, osterie ecc.».

La Corte osserva che la normativa in esame risponde all'obiettivo «non irragionevole» di limitare la somministrazione di bevande alcoliche in quelle situazioni nelle quali gli effetti conseguenti al loro consumo possono risultare ampliati dall'ascolto di musica, protratto per ore e talora fino al mattino e non ricorre, quindi, quella identità di condizioni tra le categorie di commercianti considerate che varrebbe a giustificare la parità del loro trattamento normativo.

Ancora nell'ambito del diritto penale, la sentenza n. **47** ha giudicato infondata la questione sollevata in relazione all'art. 372 c.p. che, secondo il giudice *a quo*, avrebbe sanzionato in maniera irragionevolmente sproporzionata la falsa testimonianza, punita più severamente di reati come la frode

processuale, il favoreggiamento personale e la simulazione di reato, e con la stessa pena prevista per il delitto di calunnia, considerato di maggior gravità.

La Corte ritiene invece che l'inasprimento della pena sia giustificato «dalla necessità di preservare la veridicità della prova [...] in relazione all'attuale modello di processo penale di tipo tendenzialmente accusatorio, con una disciplina che, prevedendo la formazione della prova in via prevalente in dibattimento, nel contraddittorio delle parti, ha attribuito ruolo primario alla testimonianza».

Il giudice costituzionale, inoltre, esclude che l'asserita disparità di trattamento sia il frutto di una scelta arbitraria o ingiustificata: «le fattispecie poste a confronto, invero, ancorché catalogate tra i delitti contro l'attività giudiziaria, non hanno la stessa oggettività giuridica».

La sentenza n. **287**, invece, ha giudicato incostituzionale l'art. 5, comma 2, lett. *d*), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, perché istituiva una disparità di trattamento tra i condannati alla pena dell'ammenda che, alla luce dell'evoluzione del sistema, è apparsa irragionevole agli occhi dei giudici costituzionali.

La norma precludeva l'eliminazione dal casellario giudiziale delle iscrizioni relative a condanne alla pena dell'ammenda, qualora fosse stato concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena o quello della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale.

La *ratio* era evitare che il beneficio della sospensione condizionale fosse concesso per un numero di volte eccedente i limiti posti dalla legge e rendere concretamente praticabile la revoca del beneficio della non menzione, nell'ipotesi di successiva commissione di un delitto da parte del condannato.

Tuttavia, osserva la Corte le condanne per reati di modesta rilevanza «sono considerate dal legislatore in una luce diversa rispetto al passato, con il progressivo abbattimento delle barriere rigide costruite dalla legge in seguito ad una prima infrazione di una norma penale».

Alla luce della tendenza ora emergente, volta a evitare che una pregressa condanna per un reato di lieve entità si proietti senza limiti sul futuro, la norma censurata «capovolge irragionevolmente i trattamenti rispettivamente riservati al condannato cui non sono stati concessi i benefici di cui agli artt. 163 e 175 cod. pen. e a quello cui invece tali benefici sono stati accordati».

Tra le decisioni relative al diritto processuale, la sentenza n. **265** ha dichiarato incostituzionale l'art. 275, comma 3, c.p.p. nella parte in cui non consente di applicare misure cautelari diverse e meno afflittive della custodia in carcere alla persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine a taluni reati sessuali.

Un'analogia disciplina, prevista per i diritti di mafia, aveva superato il vaglio sia della Corte costituzionale, sia della Corte EDU: l'adeguatezza della sola custodia in carcere, in questi casi, sarebbe giustificata dalla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente a un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, con verosimile protrarsi dei contatti tra associazione e imputato qualora quest'ultimo fosse sottoposto a una diversa misura.

La stessa *ratio*, però, non può sorreggere la norma censurata perché i delitti sessuali «spesso sono meramente individuali» e «non solo presentano disvalori nettamente differenziabili, ma anche e soprattutto possono proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con diverse misure».

La Corte precisa che «ciò che rende costituzionalmente inaccettabile la presunzione stessa è per certo il suo carattere assoluto» e pertanto limita la dichiarazione d'incostituzionalità della norma alla parte in cui questa esclude «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».

Nello stesso settore vige il principio secondo cui la disciplina della competenza per connessione appartiene, nell'ambito della ragionevolezza, alla discrezionalità del legislatore, in quanto è espressiva del temperamento di esigenze contrapposte, suscettibili di valutazioni mutevoli nel tempo, principio ribadito dall'ordinanza n. **56**: da un lato, quella di favorire un *simultaneus processus*, dall'altro, di evitare che l'accumulo delle regiodicande in un'unica sede si ripercuota negativamente sull'efficacia e sulla durata dell'accertamento processuale, ovvero comprometta interessi che

l'ordinamento considera preminenti, tra cui l'interesse a preservare la competenza del giudice normalmente ritenuto più idoneo a risolvere determinati tipi di controversie.

Di conseguenza, ha giudicato infondata la questione avente a oggetto l'art. 6, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 che, limitando la connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice alla sola ipotesi del concorso formale di reati, esclude che l'istituto operi nel caso di reato continuato, perché tale norma trova la sua *ratio* nell'intento di valorizzare le peculiarità della giurisdizione penale del giudice di pace e di evitare lo svuotamento delle funzioni di quest'organo, che sarebbe potuto derivare dall'attrazione delle competenze presso il giudice superiore.

Sempre in materia di competenza, la sentenza n. **82** ha rigettato le censure mosse all'art. 4, comma 2, della legge 8 febbraio 2006, n. 54, come interpretato dalla Corte di Cassazione, in base al quale la competenza del Tribunale per i minorenni in ordine alle decisioni sul contributo al mantenimento del figlio minore di genitori non coniugati è limitata alle sole ipotesi in cui il contributo sia richiesto contestualmente a misure relative all'esercizio della potestà e all'affidamento del figlio.

Secondo il giudice *a quo*, la norma così interpretata avrebbe istituito un'ingiustificata disparità di trattamento tra figli legittimi e naturali nonché tra gli stessi figli naturali. Al contrario, la contestualità delle misure relative all'esercizio della potestà e all'affidamento dei figli e di quelle economiche inerenti al loro mantenimento dovrebbe imporsi in ragione dell'inevitabile considerazione complessiva degli istituti, i quali risulterebbero inscindibilmente legati.

La Corte, ricordando la propria giurisprudenza secondo cui «il legislatore, al quale va riconosciuta, la più ampia discrezionalità nella regolazione generale degli istituti processuali, è in particolare arbitro di dettare regole di ripartizione della competenza fra i vari organi giurisdizionali, sempreché le medesime non risultino manifestamente irragionevoli», ritiene non manifestamente irragionevole la disciplina, «ove si tenga presente che è lo stesso intervento dell'autorità giudiziaria ad atteggiarsi in modo diverso nelle due differenti ipotesi».

La sentenza n. **50** ha rigettato le censure d'irragionevolezza dell'art. 637, c.p.c. che, per il procedimento d'ingiunzione, individua un criterio di competenza territoriale, facoltativa e concorrente con quelli generali, consentendo ad avvocati e notai di proporre la domanda anche al giudice del luogo «ove ha sede il consiglio dell'ordine al cui albo sono iscritti o il consiglio notarile dal quale dipendono».

Un analogo dubbio di costituzionalità era stato ritenuto non sussistente con la sentenza n. 137 del 1975.

Il giudice *a quo*, tuttavia, osservava che all'epoca gli avvocati dovevano avere la residenza nella circoscrizione del tribunale nel cui albo domandavano di essere iscritti e che, attualmente, a tali fini alla residenza è equiparato il domicilio professionale. Sarebbe quindi venuta meno la *ratio* della norma, identificata dal remittente «nella finalità di agevolare il professionista, il quale, in assenza di detta norma, sarebbe costretto a seguire le cause relative al recupero dei crediti professionali in luoghi diversi da quello in cui ha stabilito l'organizzazione della propria attività».

La norma attribuirebbe irragionevolmente una posizione privilegiata a una determinata categoria professionale rispetto agli altri cittadini, cagionando anche un danno ai clienti, convenuti presso un foro diverso da quello previsto in base ai criteri ordinari.

La Corte, tuttavia, ritiene che la *ratio* della norma non sia venuta meno, perché il domicilio professionale s'identifica con il luogo in cui il professionista esercita stabilmente la propria attività e, per questo motivo, è giustificato lo scopo di agevolarlo, evitandogli di seguire le cause relative al recupero dei crediti professionali in luoghi diversi.

La sentenza n. **139** ha considerato incostituzionale, perché comprendeva in un'unica disciplina situazioni differenti, l'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, che preclude ai soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 416-*bis* c.p. (o commessi avvalendosi delle condizioni da esso previste) e di cui all'art. 291-*quater* del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (limitatamente all'ipotesi aggravata del traffico internazionale di stupefacenti) la possibilità di accertare, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, l'indisponibilità di un reddito su-

periore ai limiti indicati dalla legge.

Siccome è un dato di comune esperienza che esiste una sensibile differenza tra i capi delle associazioni criminali e la cosiddetta manovalanza del crimine, la loro indistinta assimilazione ha l'effetto di applicare una misura eguale a situazioni fortemente differenziate.

La situazione è aggravata dal fatto che la presunzione assoluta opera per l'assistenza difensiva necessaria in processi aventi ad oggetto qualunque tipo di reato e persino quando il condannato è chiamato a difendersi in un processo civile, amministrativo, contabile o tributario.

Peraltro, ciò che contrasta con i principi costituzionali è il carattere assoluto di tale presunzione e, per questo, la norma è giudicata incostituzionale nella parte in cui non ammette la prova contraria.

La sentenza n. **26** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 669-*quaterdecies* c.p.c. nella parte in cui preclude, in caso di clausola compromissoria, di compromesso o di pendenza di giudizio arbitrale, l'applicabilità dei procedimenti d'istruzione preventiva e, nel caso di specie, la proposizione della domanda di accertamento tecnico preventivo, per l'ingiustificata diversità di trattamento rispetto alla domanda di provvedimenti cautelari che, non essendo proponibile agli arbitri *ex art.* 818 c.p.c., può essere inoltrata al giudice che sarebbe stato competente a conoscere del merito.

Infatti, «la *ratio* diretta ad evitare che la durata del processo ordinario si risolva in un pregiudizio per la parte che intende far valere le proprie ragioni, comune ai provvedimenti di cui agli artt. 669-*bis* e seguenti ed all'art. 696 cod. proc. civ., il carattere provvisorio e strumentale dei detti provvedimenti, rispetto al giudizio a cognizione piena, del pari comune, nonché l'assenza di argomenti idonei a giustificare la diversità di disciplina normativa, con riguardo all'arbitrato, tra il provvedimento di cui al citato art. 696 e gli altri provvedimenti cautelari, i quali possono essere ottenuti ricorrendo al giudice, anche se la controversia, nel merito, è devoluta ad arbitri (art. 669-*quinquies* cod. proc. civ.), rendono del tutto irragionevole la detta esclusione».

La sentenza n. **365** ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 22 della legge 11 novembre 1981, n. 689, che poneva a carico del ricorrente l'onere di eleggere domicilio nel luogo in cui ha sede il giudice adito e stabilisce che, in difetto, le comunicazioni al medesimo avvengano mediante semplice deposito presso la cancelleria, producendo «una sperequazione fra coloro che risiedono nel comune dove ha sede il giudice adito e coloro che risiedono altrove» che appare irragionevole alla luce delle «recenti modifiche del quadro normativo [che] mostrano un favor del legislatore per modalità semplificate di notificazione, divenute possibili grazie alla diffusione delle comunicazioni elettroniche».

In ambito previdenziale, invece, la diversa condizione del pensionato che svolga anche attività lavorativa rispetto a quella del titolare di più pensioni o assegni rende non irragionevole un trattamento giuridico differenziato, come affermato dalla sentenza n. **197**, che ha rigettato le censure mosse all'art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, secondo cui «al titolare di più pensioni o assegni l'indennità integrativa speciale compete ad un solo titolo».

Quanto alle presunte incongruenze derivanti dalla piena cumulabilità dell'indennità integrativa speciale per i pensionati che siano ancora lavoratori attivi, con cessazione di tale regime all'atto del successivo pensionamento, il giudice costituzionale osserva che «la posizione del personale in quiescenza, che sia titolare di due pensioni, non è omogenea a quella del personale in quiescenza che, essendo titolare di una pensione, svolga anche attività lavorativa retribuita. Infatti, in questa seconda ipotesi, alla pensione si aggiunge una ulteriore fonte di reddito, costituita dal corrispettivo del lavoro svolto, il cui ammontare può giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico complessivo».

Nel contenzioso fra Stato e Regioni l'art. 3 Cost. è spesso invocato insieme ad altri parametri, ma è utilizzato dalla Corte quale fondamento della decisione solo in rare occasioni. Tra queste, deve annoverarsi la sentenza n. **20**, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, in base al quale «i soggetti pubblici non possono opporsi alla installazione nella loro proprietà di reti e impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica, ad eccezione del caso che si tratti di beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato, delle province e dei comuni».

La norma, escludendo le Regioni dai «soggetti pubblici» che possono opporsi alla installazione nella loro proprietà «di reti e di impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica», riserva loro un trattamento irragionevolmente deteriore, rispetto alle altre autonomie territoriali, che si rivela in stridente contrasto con la natura stessa del patrimonio indisponibile, il cui trasferimento dallo Stato è stato originato dalla necessità di assicurare agli Enti locali l'effettiva possibilità di esercitare le loro funzioni.

La sentenza n. **119** ha giudicato infondato il ricorso presentato dallo Stato nei confronti di svariate disposizioni della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31.

In particolare, l'art. 1, in base al quale la Giunta regionale può stipulare e approvare accordi nei quali, a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte di operatori industriali, sia previsto il rilascio di autorizzazioni per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili, avrebbe violato gli art. 3 e 41 della Costituzione, creando una procedura che recherebbe un vantaggio competitivo a favore di alcuni soggetti, non giustificato da ragioni di interesse pubblico o di riallineamento fra concorrenti, con lesione dei principi di eguaglianza e di libertà d'iniziativa economica.

Il giudice delle leggi, però, rigetta il ricorso, osservando che la norma regionale non preclude il rilascio di dette autorizzazioni a operatori non industriali, ma si limita a stabilire che, qualora il proponente sia un operatore industriale, l'accordo pre-autorizzativo possa prevedere una compensazione, nel senso della diminuzione delle quantità delle emissioni inquinanti delle industrie di cui l'operatore stesso è titolare.

La sentenza n. **280** ha giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 180, comma 4, del decreto legislativo n. 285 del 1992, nella parte in cui non estende a tutti i veicoli delle aziende pubbliche fornitrici di servizi essenziali la facoltà di tenere, a bordo dei veicoli, in luogo dell'originale, una fotocopia della carta di circolazione, autenticata dal proprietario del veicolo, come previsto per i mezzi di trasporto pubblico di persone.

La *ratio* posta alla base della norma – assicurare la rintracciabilità della documentazione originale, prevenire il rischio di un suo smarrimento ed esonerare i dipendenti dalla responsabilità connessa all'eventuale smarrimento – si attaglia non solo ai mezzi di trasporto pubblico, ma anche a ogni altro servizio pubblico «che abbia il carattere della essenzialità e si connoti per la gestione di un parco automezzi», la cui ingiustificata esclusione è pertanto in contrasto con l'art. 3 Cost..

Secondo la sentenza n. 302, infine, non è ravvisabile alcuna discriminazione nel tendenziale avvicinamento, dal punto di vista del costo dell'utilizzazione, delle condizioni degli utilizzatori di pertinenze demaniali marittime e dei soggetti locatari di aree di proprietà privata.

Anzi, l'aumento dei canoni, determinato dal censurato art. 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, riduce «l'ingiustificata posizione di vantaggio» di chi possa, nel medesimo contesto territoriale, usufruire di concessioni demaniali rispetto a chi, invece, sia costretto a rivolgersi al mercato immobiliare.

La Corte osserva anche che che la differenza di trattamento tra i concessionari di pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi e i concessionari di beni pubblici dello stesso tipo destinati ad altre utilizzazioni, ad esempio abitative, trova giustificazione «nella diversa attitudine dei beni pubblici a produrre reddito per i concessionari».

g) «Una problematica di mero fatto, che nulla ha a che vedere con la struttura e la funzione della norma, in sé e per sé considerata» non può fondare una dichiarazione d'incostituzionalità, come ricordato nella sentenza n. **290**, che ha rigettato la questione avente oggetto l'art. 13, comma 7, della legge 27 marzo 1992, n. 257, censurato «nella parte in cui nega che spetti l'erogazione del beneficio della rivalutazione contributiva ai lavoratori affetti da malattia cagionata da esposizione all'amianto che si trovassero in pensione al momento della entrata in vigore della legge 257/1992».

Infatti, la *ratio* della norma non era conferire una provvidenza a titolo risarcitorio o indennitario, ma consentire un più agevole esodo dal mondo del lavoro e così «escludeva dalla platea dei beneficiari sia coloro che alla data di entrata in vigore della legge fossero già usciti dal mondo del lavoro,

sia coloro i quali avessero, a quella data, già maturato il massimo di contribuzione a fini pensionistici».

La Corte ammette che, ove la malattia derivante dalla esposizione all'amianto sia emersa soltanto a distanza di molto tempo dall'eventuale cessazione del rapporto d'impiego, si genera un diverso regime tra pensionati, entrambi malati, ma tutto ciò finisce «ineluttabilmente per assumere i connotati di una problematica di mero fatto», irrilevante nel giudizio di costituzionalità.

h) L'ordinanza n. **61**, ribadendo che «lo stesso naturale fluire del tempo è valido elemento diversificatore delle situazioni giuridiche», ha giudicato manifestamente infondate le censure mosse nei confronti degli artt. 19 e 22 del d.lgs. 12 settembre 2007 n. 169, che escludono dalla possibilità di godere del beneficio della esdebitazione i falliti per i quali sia intervenuto provvedimento di chiusura del fallimento prima del 16 luglio 2006.

Inoltre, ha rigettato anche la censura secondo cui sarebbe irragionevole far dipendere la concessione del beneficio da fattori casuali e non riferibili alla condotta del fallito: 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».

2.2. Il principio di ragionevolezza intrinseca

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha portato all'emersione di un giudizio di ragionevolezza delle norme che prescinde dal loro confronto con un *tertium comparationis*,

In questi casi, la Corte valuta la conformità della disposizione alla propria *ratio*, censurando l'uso che il legislatore fa della discrezionalità che gli è concessa solamente qualora ravvisi profili di manifesta irragionevolezza.

Per esempio, è stata considerata non manifestamente irragionevole «la previsione di un trattamento penale più severo per coloro i quali si rendano responsabili di illeciti che contribuiscono a creare o mantenere una situazione di emergenza ambientale [...] e costituisce una risposta che il legislatore ha ritenuto di dover dare alla diffusione di comportamenti da reprimere con rigore», come affermato nella sentenza n. **83**, relativa all'art. 6, lettere a) e d), del d.l. 6 novembre 2008, n. 172, che configura come delitto, limitatamente alle aree geografiche in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, condotte che, nel restante territorio nazionale, non sono penalmente rilevanti o sono punite meno severamente.

La circostanza di fatto che i destinatari delle norme penali siano prevalentemente gli abitanti delle zone in cui è stata dichiarata l'emergenza, «non solo non incide sulla struttura delle norme censurate, che possiedono la necessaria generalità ed astrattezza, ma pone in rilievo che i soggetti tutelati dalle disposizioni sanzionatorie sono proprio le popolazioni coinvolte, di volta in volta, dall'emergenza rifiuti».

Sempre nell'ambito del diritto penale, siccome «il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti», ogni limitazione di questi diritti «deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo sufficiente, ai fini del controllo sul rispetto dell'art. 3 Cost., l'accertamento della sua non manifesta irragionevolezza».

Su tale base la sentenza n. **249** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-bis, c.p., che prevede una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dallo straniero «mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale».

Quest'aggravante, infatti, non rientra nella logica del maggior danno o del maggior pericolo per il bene giuridico tutelato dalle norme penali e non potrebbe essere ritenuta sufficiente la finalità di contrastare l'immigrazione illegale, giacché questo scopo non può essere perseguito indirettamente, sanzionando più severamente gli stranieri irregolari rispetto ai cittadini italiani o comunitari a parità di condotte.

La giustificazione della fattispecie censurata non può fondarsi nemmeno su una presunzione correlata alla violazione delle norme sull'ingresso e sulla permanenza nello Stato di soggetti privi della cittadinanza italiana, dato che non si applica ai cittadini di Stati dell'Unione europea.

Inoltre, l'eterogeneità della condotta antecedente (l'ingresso irregolare) rispetto ai comportamenti successivi, che ne sarebbero aggravati, determina una contraddizione, peraltro accentuata dall'introduzione del reato d'ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, comportando possibili duplicazioni sanzionatorie, tutte originate dalla qualità acquisita con un'unica violazione delle leggi sull'immigrazione, priva di collegamento con i precetti in ipotesi violati dal soggetto interessato.

La conseguenza è evidentemente irragionevole: «non solo lo straniero in condizione di soggiorno irregolare, a parità di comportamenti penalmente rilevanti, è punito più gravemente del cittadino italiano o dell'Unione europea, ma lo stesso rimane esposto per tutto il tempo della sua successiva permanenza nel territorio nazionale, [...] ad un trattamento penale più severo».

La sua condizione, inoltre, non è paragonabile a quelle del latitante e del recidivo.

Nel caso della latitanza, che peraltro non è configurata anche come reato, il reo non è genericamente caratterizzato da una qualità derivante da comportamenti pregressi, ma si trova in una situazione originata da un provvedimento restrittivo dell'autorità giudiziaria che lo riguarda individualmente, al quale si sottrae deliberatamente, tanto che non risponderebbe dell'aggravante se ne avesse ignorato l'esistenza.

La recidiva, d'altro canto, è subordinata a una sentenza definitiva di condanna per un delitto non colposo, aggrava unicamente la pena per i delitti non colposi e, inoltre, la sua applicazione dipende dall'accertamento in concreto di una relazione tra i precedenti del reo ed il nuovo reato.

Le censure mosse al reato d'immigrazione irregolare (art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998), invece, sono state ritenute non fondate dalla sentenza n. **250** (le cui argomentazioni sono state riprese nell'ordinanza n. **321**).

I giudici *a quo* sostenevano che il legislatore avesse penalizzato una mera «condizione personale e sociale», ma la Corte ritiene che la «clandestinità» non sia «un dato preesistente ed estraneo al fatto, ma rappresent[iv]e, al contrario, la conseguenza della stessa condotta resa penalmente illecita».

La norma incriminatrice, inoltre, non può considerarsi irragionevole ed arbitraria, in quanto volta a proteggere «l'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, secondo un determinato assetto normativo».

La Corte ritiene infondata anche la censura d'irragionevolezza che deriverebbe dal fatto che la medesima condotta, oltre a costituire reato, è anche sanzionata in via amministrativa con l'espulsione. Infatti, «il legislatore mostra di considerare l'applicazione della sanzione penale come un esito “subordinato” rispetto alla materiale estromissione dal territorio nazionale dello straniero», anche perché l'esperienza dimostra che «in un largo numero di casi non è possibile, per la pubblica amministrazione, dar[iv]e corso».

I giudici *a quo* sostenevano anche che la norma violasse il principio di eguaglianza, per l'assenza della clausola «senza giustificato motivo», presente invece nell'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, come *tertium comparationis*, che punisce la permanenza dello straniero in violazione dell'ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale.

Tuttavia, alla mancata reiterazione della clausola, osserva la Corte, può sopperirsi in via interpretativa, in quanto sono comunque applicabili le cause generali di non punibilità.

Invero, queste ultime hanno minore ampiezza rispetto al paradigma del «giustificato motivo», ma ciò non determina la violazione dell'art. 3 Cost. «alla luce sia della differente connotazione delle fattispecie poste a confronto che dell'esistenza di una differente disciplina».

La sentenza n. **355**, relativa all'art. 17, comma 30-*ter*, periodi secondo, terzo e quarto, del d.l. n. 78 del 2009, ha affermato che la limitazione della responsabilità amministrativa per aver cagionato un danno all'immagine della PA soltanto in presenza di un fatto di reato ascrivibile alla categoria dei delitti dei pubblici ufficiali contro la PA non è manifestamente irragionevole: «il legislatore ha rite-

nuto [...] che soltanto in presenza di [...] specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta» l'azione in oggetto.

Inoltre, la Corte ha escluso la violazione del principio di eguaglianza, che deriverebbe dal diverso trattamento cui sono sottoposti dipendenti e amministratori dell'ente; dipendenti pubblici e persone giuridiche; pubblica amministrazione e altri soggetti dell'ordinamento. Si tratta, infatti, di situazioni eterogenee.

Nella materia processuale, la sentenza n. **43**, nel ricordare che «il legislatore ha ampia discrezionalità nel conformare istituti e discipline processuali, nel limite [...] della non arbitrarietà e ragionevolezza», ha ritenuto che l'art. 1 della legge n. 248 del 2005 – che, nel giudizio tributario, impone all'appellante di depositare copia dell'appello presso la segreteria della commissione che ha pronunciato la sentenza impugnata, qualora il ricorso non sia notificato a mezzo di ufficiale giudiziario – sia giustificato dall'esigenza di fornire all'ufficio del giudice di primo grado, nel caso di notificazione “diretta” dell'appello, le stesse informazioni che l'ufficiale giudiziario è obbligato a fornire a tale ufficio, in applicazione del citato art. 123 disp. att. cod. civ..

La sanzione dell'inammissibilità dell'appello, inoltre, «in considerazione dell'individuata *ratio* di garantire uno spedito e corretto svolgimento del processo [...] da un lato risulta adeguata alla necessità di indurre l'appellante ad adempiere al richiesto onere di depositare copia dell'appello notificato “direttamente” e, dall'altro, consegue al mancato obiettivo assolvimento di tale onere, a nulla rilevando la volontà dell'appellante».

Secondo la sentenza n. **279** l'art. 119, secondo comma, del R. d. 16 marzo 1942, n. 267, fa decorere irragionevolmente il termine per il reclamo avverso il decreto motivato del tribunale di chiusura del fallimento dalla data dell'affissione alla porta esterna del tribunale, anziché dalla comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero a mezzo di altre modalità di comunicazione previste dalla legge.

La norma censurata impone ai creditori un onere di diligenza (accedere, almeno ogni quindici giorni, per tutta la durata della procedura, per accertare la data del deposito) «incomparabilmente più gravoso e gravido di conseguenze pregiudizievoli di quello cui deve sottoporsi l'ufficio che sia tenuto a dare conoscenza del decreto di chiusura del fallimento».

L'onere è inoltre ingiustificato perché se l'indeterminatezza dei soggetti interessati può legittimare simili modalità di «informazione», ciò non avviene nel caso in cui tali soggetti siano non solo individuabili, ma altresì individuati negli atti della procedura fallimentare.

Inoltre, la sentenza n. **368** ha escluso la fondatezza della censura d'irragionevolezza mossa all'art. 546, primo comma, del codice di procedura civile in base al quale, dal giorno della notifica del pignoramento, il terzo «è soggetto, relativamente alle cose e alle somme da lui dovute e nei limiti dell'importo del credito precettato aumentato della metà, agli obblighi che la legge impone al custode».

Il legislatore, infatti, a fronte di un indirizzo giurisprudenziale che estendeva il vincolo esecutivo a tutta la somma di cui il terzo si dichiarava debitore, ha introdotto la norma censurata a seguito di un bilanciamento non irragionevole «tra interessi contrastanti e meritevoli entrambi di tutela: da un lato, quello del creditore procedente alla piena realizzazione della propria pretesa; dall'altro, quello del debitore esecutato a non subire il blocco totale, e di regola per un tempo non breve, di somme ingenti, pure in presenza di un credito azionato di ammontare esiguo».

Rientra poi nella sfera di discrezionalità del legislatore, nel rispetto delle esigenze di funzionalità degli essenziali servizi offerti, la modulazione degli strumenti volti al contenimento della spesa pubblica», come affermato nella sentenza n. **289**.

La pronuncia ha giudicato che la scelta dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2007, n. 6 che, al fine di contenere la spesa pubblica, ridetermina il numero dei posti letto ospedalieri, riducendoli presso la ospedalità privata in favore di quelli ascrivibili a quella pubblica, appare ragionevole ove si consideri «la più agevole possibilità di accesso a forme di economie di scala

e la maggiore facilità del controllo che la pubblica Amministrazione incontra nel settore della sanità propriamente pubblica rispetto a quello della sanità privata accreditata».

Tuttavia, come ricordato nella sentenza n. **80**, la discrezionalità del legislatore trova un limite nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» e, quindi, la scelta di fissare un limite al numero degli insegnanti di sostegno e di sopprimere la possibilità di assumerli a tempo determinato, operata dall'art. 2, commi 413 e 414, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, «non trova alcuna giustificazione nel nostro ordinamento, posto che detta riserva costituisce uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave».

Nell'ambito del diritto del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la **sentenza n. 235** ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 1 dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, che stabilisce che la Regione e gli enti pubblici regionali possano ricorrere a contratti a tempo determinato solo per far fronte a motivate esigenze straordinarie, imponendo inoltre un limite quantitativo massimo, la necessità di procedure pubbliche di selezione (privilegiando quelle per soli titoli), precisando che tali assunzioni non costituiscono presupposto per l'ingresso nei ruoli a tempo indeterminato e prevedendo le sanzioni in caso di inosservanza.

Lo Stato riteneva la norma in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui privilegia, ai fini dell'assunzione, la selezione per soli titoli.

La Corte però afferma che «la previsione di un metodo selettivo concorsuale più snello [...] è giustificata dal carattere temporaneo delle necessità organizzative da soddisfare».

La sentenza n. **303** ha escluso l'irragionevolezza dell'art. 1, comma 519, della legge n. 296 del 2006, che consente la stabilizzazione del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco «che risulti iscritto negli appositi elenchi [...] da almeno tre anni ed abbia effettuato non meno di centoventi giorni di servizio», perché la preferenza accordata a questi lavoratori rispetto a quelli iscritti da più tempo, ma rimasti inattivi, è coerente con l'intento del legislatore di stabilizzare personale munito di comprovata e aggiornata professionalità.

La sentenza n. **296** ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 1, lett. f), del decreto legislativo n. 160 del 2006, recante la disciplina dell'accesso in magistratura, laddove individua, quale requisito di ammissione al concorso, l'iscrizione del candidato all'albo degli avvocati.

Alla Corte la norma appare viziata da «palese irragionevolezza», perché «se l'intenzione di valorizzare una pregressa esperienza professionale sarebbe stata ragionevole [...] non può dirsi altrettanto della scelta, in concreto compiuta dal legislatore, di limitare la partecipazione al concorso per magistrato ordinario esclusivamente agli iscritti all'albo che non abbiano riportato sanzioni disciplinari, senza, però, alcuna individuazione di un periodo minimo di iscrizione o di esercizio professionale».

Nella materia elettorale, non è irragionevole prevedere, come fa l'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 20 del 2007 l'ineleggibilità alla carica di consigliere regionale per «il legale rappresentante e i direttori di struttura sanitaria o socio-sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'Azienda regionale Usl della Valle d'Aosta», in quanto, come affermato nella sentenza n. **283**, questi soggetti «hanno la possibilità di condizionare istituzionalmente il voto di settori significativi dell'elettorato». La Regione avrebbe potuto anche prevedere un'ipotesi di incompatibilità ma, afferma la Corte, si tratta di una scelta che appartiene alla discrezionalità legislativa «che, nella specie, non risulta esercitata in modo irragionevole».

Nello stesso ambito, la Corte ha affermato che dagli artt. 3 e 51 Cost. deriva un'«esigenza indefettibile di uniformità», che impone il rispetto, da parte di tutte le Regioni, dei principi della legge n. 165 del 2004.

Tra questi vi è il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause d'incompatibilità e, per questo, la sentenza n. **143** ha dichiarato incostituzionale la legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti, in quanto «il cumulo tra l'ufficio regionale e quello locale [è] suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica, o comunque i principi tutelati dall'art. 97 Cost.», come già affermato in passato dalla Corte.

La sentenza n. **325**, rigettando le censure mosse avverso l'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, ha affermato che «non appare irragionevole, anche se non costituzionalmente obbligata, una disciplina, quale quella di specie, intesa a restringere ulteriormente – rispetto al diritto comunitario – i casi di affidamento diretto in house [...] il legislatore ha in effetti ponderato due diversi interessi: da un lato, quello generale alla tutela della concorrenza; dall'altro, quello specifico degli enti locali a gestire il SPL (tramite l'affidamento in house). [...] Il bilanciamento tra tali interessi è stato attuato, in concreto, in modo non irragionevole, per un verso, consentendo alle società a capitale (interamente o parzialmente) pubblico [...] di partecipare alle gare [...] al pari di ogni altro imprenditore o società [e] limitando l'affidamento in house alle ipotesi in cui, pur in presenza di un SPL di rilevanza economica, il ricorso al mercato per la gestione del servizio non è “efficace e utile”».

La sentenza n. **364** ha giudicato irragionevoli gli artt. 2 e 4 della legge della Regione Basilicata n. 23 del 1992 perché, disponendo la soppressione del Consorzio dei comuni non montani del Materano e trasferendone le funzioni alla Provincia di Matera, la normativa «non ha specificato affatto attraverso quali mezzi l'autorità delegata avrebbe dovuto far fronte ai rapporti economici sorti nel corso della gestione consortile».

Spesso il canone della ragionevolezza si combina con il principio del buon andamento della P.A.: per esempio, la sentenza n. **2** ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 69 dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, che aveva il dichiarato scopo di attuare gli interventi necessari al rientro dal disavanzo nel settore sanitario, previsto dall'accordo sottoscritto con lo Stato.

La Corte condivide l'opinione del ricorrente, secondo cui il comma censurato, che prevedeva l'individuazione d'incentivi alla mobilità volontaria e all'esodo per le categorie in esubero, sia non coerente rispetto all'obiettivo del rientro nell'equilibrio economico finanziario.

Inoltre, tali misure sono adottate in difetto di qualsiasi coordinamento con i poteri attribuiti al Presidente della Regione quale commissario *ad acta* del Governo per il rientro dal disavanzo e risultano destinate a sovrapporsi a essi, determinando l'irragionevolezza intrinseca della disciplina.

Secondo una giurisprudenza consolidata, il legislatore emanare «norme-provvedimento», disciplinando oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, purché vi siano interessi in grado di giustificarle e la scelta sia proporzionata ed adeguata.

In base a questi principi, la sentenza n. **270** ha valutato l'art. 4, comma 4-quinquies del d.l. 347 del 2003, secondo cui le operazioni di concentrazione, concluse dalle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria che operano nel settore dei servizi pubblici essenziali, connesse o contestuali o comunque autorizzate, ai sensi del d.l. n. 347 del 2003, sono escluse dalla necessità dell'autorizzazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La norma era applicabile solamente alla concentrazione concernente la compagnia aerea Alitalia, come si evinceva dai lavori preparatori, dal limite temporale e dalle condizioni di applicabilità.

La Corte ha giudicato giustificata la norma in considerazione del fatto che «occorreva fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un'impresa [...] che svolgeva un servizio pubblico essenziale del quale doveva essere garantita la continuità [...] in un settore particolare, notoriamente di importanza strategica per l'economia nazionale, meritevole di distinta considerazione, [...] al fine di scongiurare, in tal modo, anche una grave crisi occupazionale».

Inoltre, il mantenimento del potere dell'AGCM di stabilire le misure comportamentali idonee a garantire i consumatori ha consentito alla norma di superare anche il test di proporzionalità.

Oggetto del giudizio di ragionevolezza sono spesso le norme d'interpretazione autentica, che il legislatore può adottare in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali e «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (sentenza n. 525 del 2000).

Al contrario, norme che non siano mai state oggetto di dubbi interpretativi e appaiano di per sé chiare e univoche «non solo non possono essere ritenute interpretative» ma ledono, con la loro efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme.

Per questo la sentenza n. **209** ha dichiarato l'incostituzionalità dei commi 6 e 7 dell'art. 23 della

legge della Provincia di Bolzano n. 3 del 2007, recanti l'interpretazione autentica dei commi 1 e 1-bis dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997, che ammetteva la possibilità di una sanatoria in caso di annullamento della concessione edilizia, qualora non fosse possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative e purché la costruzione non insistesse su un'area inedificabile.

Il comma 6 stabiliva che «La dizione: “In caso di annullamento della concessione edilizia e qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative” si interpreta nel senso che l'annullamento della concessione edilizia può essere dipeso anche da vizi sostanziali che non possono essere rimossi», con la conseguenza di includere nella sanatoria ipotesi di violazioni ulteriori rispetto a quelle formali-procedurali.

Il comma 7 disponeva che «La dizione: “area soggetta al vincolo di inedificabilità e menzionata dall'articolo 27 della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 4” si interpreta nel senso che si tratta di un'area gravata» da vincoli d'inedificabilità assoluta, incidendo in modo significativo sull'ambito di applicazione della norma.

Invece, la sentenza n. 71 ha rigettato le censure proposte avverso l'art. 2, comma 504, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante interpretazione autentica dell'art. 25 del decreto legislativo n. 151 del 2001, che ha riconosciuto l'accredito del contributo figurativo per i periodi di maternità obbligatoria ricadenti fuori dal rapporto di lavoro e ha previsto che in favore dei «soggetti iscritti al fondo pensioni» tali periodi «sono considerati utili ai fini pensionistici, a condizione che il soggetto possa far valere, all'atto della domanda, almeno cinque anni di contribuzione versata in costanza di rapporto di lavoro».

La norma censurata stabiliva che le disposizioni del d.lgs. 151 del 2001 «si applicano agli iscritti in servizio alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo».

La Corte rigetta la censura d'irragionevolezza, trattandosi di una norma interpretativa e non innovativa, come riteneva il giudice *a quo*, «atteso che la sua portata precettiva è compatibile [...] rispetto alla sopra indicata disciplina previgente», come dimostrano anche i contrasti interpretativi sorti in relazione al termine «iscritti».

Al contrario, è titolare di una mera aspettativa la persona che ha dato avvio al procedimento di autorizzazione all'installazione e all'esercizio di nuovi impianti di produzione di energia rinnovabile.

Per questo, come affermato dalla sentenza n. 124, l'art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Calabria n. 42 del 2008, che prevede la decadenza delle istanze pendenti di autorizzazione, le quali devono essere conformi alle sopravvenute norme contenute nella legge regionale, non contrasta con il principio di affidamento e non è irragionevole.

In svariati casi, la Corte si è trovata a scrutinare in base al principio di ragionevolezza norme che introducevano una disciplina retroattiva. Per esempio, la sentenza n. 34 ha considerato irragionevole l'art. 1, commi 1 e 4, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12, che prevedeva la decadenza automatica, alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale, di una ampia serie di titolari di organi o enti regionali, nominati nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione e applicava questo meccanismo anche «alle nomine conferite, rinnovate o comunque rese operative nei nove mesi antecedenti il 3 aprile 2005», data di elezione del Consiglio regionale che ha approvato la disciplina impugnata.

La normativa lede il legittimo affidamento che, in virtù dell'atto di nomina, i dirigenti dichiarati decaduti ai sensi della disposizione censurata hanno riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite.

La sentenza n. 228, affermando che «è pienamente ammissibile un intervento legislativo che operi su rapporti di durata [...] per soddisfare esigenze, non solo di contenimento della spesa pubblica, ma anche di armonizzazione dei trattamenti pensionistici tra settore pubblico e privato», ha rigettato le censure d'irragionevolezza dei commi 774 e 775 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007.

Tali norme dispongono che l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, che ha portato a regime il conglobamento della indennità integrativa speciale nella pensione di reversibilità dalla data di entrata in vigore della stessa legge, «si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a

decorrenza dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335 indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dan- te causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella mi- sura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità» e, inoltre, che «sono fatti salvi i tratta- menti pensionistici più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge, già definiti in sede di contenzioso, con riassorbimento sui futuri miglioramenti pensionistici».

Restando nell'ambito previdenziale, la sentenza n. **316** ha ritenuto non irragionevole l'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, che per l'anno 2008 ha previsto il blocco integrale della perequazione automatica delle pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo: la manca- ta rivalutazione dei predetti trattamenti, infatti, ha concorso a compensare l'eliminazione dell'innalzamento repentino a sessanta anni dell'età minima già prevista per l'accesso alla pensione di anzianità.

La Corte aggiunge che «la chiara finalità solidaristica dell'intervento [...] offre una giustificazione ragionevole alla soppressione annuale della rivalutazione automatica prevista a scapito dei titolari dei trattamenti medio-alti».

La norma, infine, si sottrae a censure di palese irragionevolezza perché «limitandosi a rallentare la dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo, non determina alcuna riduzione quanti- tativa dei trattamenti in godimento».

3. La tutela delle minoranze

La sentenza n. **170** riporta rilevanti enunciazioni idonee a fare chiarezza sulla portata dell'art. 6 Cost., relativamente alla legge reg. Piemonte n. 11 del 2009.

Preliminarmente, il Collegio ha cura di sottolineare che la legge n. 482 del 1999 (artt. 1-2) evita di stabilire in via definitiva un criterio astratto per l'identificazione delle minoranze linguistiche e si rivolge, invece, sin dal titolo, soltanto a quelle considerate “storiche” nell'esperienza italiana, enu- merando dettagliatamente le specifiche “popolazioni” destinatarie della tutela nonché quelle «par- lanti» alcune “lingue” determinate.

Con riguardo ai concetti di “Repubblica” e “minoranze linguistiche”, la Repubblica ha, anzitutto, almeno un riferimento soggettivo riscontrabile nella figura dello “Stato”, nella configurazione di “Stato nazionale”, titolare della cura degli interessi collettivi (o sociali) assunti come “generali”. Ri- sulta, pertanto, difficoltoso concentrare entro schemi di imputazione tipici un insieme di relazioni, anche giuridiche, che il nome collettivo “minoranza” consente di rendere esprimibili: conseguenza ne è l'irriducibilità del tema della tutela delle minoranze linguistiche a quello delle relazioni orga- nizzative Stato-Regioni, irriducibilità che appare confermata dall'attuale collocazione della norma di cui all'art. 6 Cost. tra i “principi fondamentali” e non nel quadro della disciplina delle autonomie re- gionali.

E' lo Stato, piuttosto, il soggetto incaricato di garantire le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze.

Sulla base di queste premesse, la Corte ritiene anzitutto fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2009 in quanto riferita alle parole “la lingua piemontese” avendo, la Regione Piemonte, in violazione dell'art. 6 Cost., nell'attuazione ad esso data dalla legge n. 482 del 1999, ecceduto dalla propria competenza, attri- buendo alla “lingua piemontese”, non ricompresa nel tassativo novero delle lingue minoritarie di cui all'art. 2 di detta legge, un valore analogo a quello riconosciuto per queste ultime.

La Corte - dopo aver ricordato l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di titolari- tà del potere normativo in materia di tutela delle minoranze linguistiche, che ha progressivamente condotto al riconoscimento anche di un potere del legislatore regionale, sia pure entro limiti deter- minati (da ultimo, sentenza n. 159 del 2009) - specifica che questo riconoscimento non vale ad at- tribuire allo stesso legislatore regionale il potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare - ad ogni effetto - una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale, né, tanto meno, può consentire al legislatore

regionale medesimo di configurare o rappresentare, sia pure implicitamente, la “propria” comunità in quanto tale – solo perché riferita, sotto il profilo personale, all’ambito territoriale della propria competenza – come “minoranza linguistica”, da tutelare ai sensi dell’art. 6 Cost., essendo del tutto evidente che, in linea generale, all’articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all’interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità “generale”, in improbabili sue “frazioni”.

Per identiche ragioni la Corte ritiene fondata la questione relativa all’art. 2, comma 2, lett. g), della legge reg. Piemonte n. 11 del 2009, limitatamente alle parole «in piemontese e»: la previsione concernente «la promozione e l’attuazione, d’intesa con le emittenti pubbliche e private, di trasmissioni culturali in piemontese», oltre che nelle lingue minoritarie tutelate dalla legge, contrasta con la norma di cui all’art. 12 della legge n. 482 del 1999, che consente alle Regioni interessate la stipula di «appropriate convenzioni con la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo» per trasmissioni o programmi soltanto «nelle lingue ammesse a tutela». E tra queste, secondo la norma di cui all’art. 2 della legge statale, non è ricompreso, come già evidenziato, “il piemontese”.

Gli stessi motivi consentono di ritenere parimenti fondata, limitatamente a ciò che riguarda la “lingua piemontese”, la questione relativa all’art. 2, comma 2), lett. c), della legge impugnata che attribuisce agli enti locali la facoltà «di introdurre progressivamente, accanto alla lingua italiana, l’uso delle lingue di cui all’articolo 1 nei propri uffici ed in quelli dell’amministrazione regionale presenti sul territorio»: anche questa previsione risulta, nei predetti limiti, in contrasto con un’altra disposizione della legge n. 482 del 1999, e cioè con l’art. 9, che, al comma 1 – fatto salvo quanto previsto all’art. 7 (a proposito dei membri degli organi a struttura collegiale dei comuni e di diversi enti territoriali) – consente, con alcune esclusioni, «negli uffici delle amministrazioni pubbliche», «l’uso orale e scritto» soltanto «della lingua ammessa a tutela».

La facoltà, prevista dalla legge statale, dell’uso, negli uffici pubblici, di una lingua diversa da quella italiana è subordinata al verificarsi di due condizioni, reciprocamente dipendenti: che si tratti di una lingua ricompresa nel novero di quelle dettagliatamente enumerate all’art. 2 della legge e che risulti definito, in base alle procedure di cui all’art. 3, l’ambito territoriale nel quale «si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche» previste dalla stessa legge. Nel meccanismo costruito per la tutela, nessuna delle due condizioni appare, così, sufficiente senza l’altra.

Non può ritenersi fondata, invece, ad avviso della Corte, la questione relativa all’art. 1, comma 3, secondo cui «la Regione si attiene alle procedure delineate dall’articolo 3 della legge 15 dicembre 1999, n. 482, relativamente agli ambiti territoriali». Trattandosi di norma di mero rinvio alla disciplina statale prevista ai fini della delimitazione dell’ambito territoriale di applicazione delle disposizioni per la tutela delle «minoranze linguistiche storiche», la disposizione in esame potrebbe essere considerata affetta dal lamentato vizio di incostituzionalità solo ove fosse riferibile anche all’ipotesi della tutela della “lingua piemontese”, non ricompresa nel novero di cui al richiamato art. 2 della legge statale. Tuttavia, detta ipotesi, per le ragioni ricordate, deve, secondo la Corte, ritenersi esclusa.

La Corte ha ritenuto, infine, non fondate anche le questioni relative agli artt. 3, comma 5, e 4 della legge impugnata, promosse sul presupposto che dette disposizioni – nel prevedere rispettivamente, a favore della Regione, la facoltà di disporre, secondo specifiche procedure, «il ripristino delle denominazioni storiche dei comuni» nonché il potere di promuovere e sostenere indagini sulla toponomastica locale e di erogare contributi ai comuni («per l’apposizione dei segnali stradali di localizzazione territoriale che utilizzino idiomi locali storicamente presenti nella zona di riferimento, in aggiunta alla denominazione nella lingua italiana») – siano in contrasto con l’art. 10 della legge n. 482 del 1999, secondo cui «l’adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali», in aggiunta a quelli «ufficiali», è consentita soltanto nei comuni nel cui territorio si applicano le disposizioni favorevoli alle minoranze linguistiche.

Mentre la disciplina di cui all’art. 10 della legge n. 482 del 1999 si giustifica nel quadro di un sistema normativo nel quale il ricorso a toponimi anche diversi da quelli «ufficiali» è direttamente

correlato alla tutela, in generale, di una “lingua” minoritaria, le disposizioni in esame, valorizzando il dato “storico” delle antiche denominazioni dei comuni anche in base alle parlate in uso nelle relative comunità, si inquadrano – secondo l’obiettivo enunciato nell’art. 1, comma 1, della legge – nello specifico contesto della tutela dell’«originale patrimonio culturale e linguistico» regionale e delle sue espressioni considerate più significative.

4. La condizione giuridica dello straniero

Particolarmente significativa, in tema di condizione giuridica dello straniero, appare la sentenza n. 250, relativa ai giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998, (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall’art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge n. 94 del 2009 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), il quale punisce con l’ammenda da 5.000 a 10.000 euro, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del [citato] testo unico nonché di quelle di cui all’art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68».

Con riferimento alle questioni volte a censurare globalmente la scelta di penalizzazione espressa dalla norma impugnata, lo scrutinio di costituzionalità non può che trovare, secondo il Collegio, il suo referente generale nel principio, affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, in forza del quale l’individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità del legislatore: discrezionalità il cui esercizio può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie.

Anzitutto non può ritenersi, secondo il Giudice delle leggi, che l’art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, introducendo nell’ordinamento la contravvenzione di «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», penalizzi una mera «condizione personale e sociale» – quella, cioè, di straniero «clandestino» (o, più propriamente, «irregolare») – della quale verrebbe arbitrariamente presunta la pericolosità sociale, con violazione dell’art. 25, comma 2, Cost. Oggetto dell’incriminazione non è, infatti, un «modo di essere» della persona, ma uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti. Tale è, in specie, quello descritto dalle locuzioni alternative «fare ingresso» e «trattenersi» nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del testo unico sull’immigrazione o della disciplina in tema di soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio, di cui all’art. 1 della legge n. 68 del 2007. La condizione di cosiddetta “clandestinità” non è, dunque, un dato preesistente ed estraneo al fatto, ma rappresenta, al contrario, la conseguenza della stessa condotta resa penalmente illecita.

Né può condividersi, per altro verso, l’assunto in forza del quale si sarebbe di fronte ad un illecito «di mera disobbedienza», non offensivo di alcun bene giuridico meritevole di tutela: il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice è, in realtà, secondo la Corte, agevolmente identificabile nell’interesse rilevante dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, quale bene giuridico “strumentale”, attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici “finali”, di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata.

Ciò comporta, d’altro canto, necessariamente la configurazione come fatto illecito della violazione delle regole in cui quel controllo si esprime: determinare quale sia la risposta sanzionatoria più adeguata a tale illecito e stabilire se esso debba assumere una connotazione penale, anziché meramente amministrativa (com’era anteriormente all’entrata in vigore della legge n. 94 del 2009), rientra nell’ambito delle scelte discrezionali del legislatore.

La norma impugnata, al contrario di quanto paventato dal giudice *a quo*, non sancisce alcuna presunzione di assoluta pericolosità sociale dell’immigrato irregolare, ma si limita a reprimere la commissione di un fatto oggettivamente (e comunque) anti-giuridico.

La diversa gravità dell’inosservanza potrà essere, per altro verso, apprezzata e valorizzata dal giudice in sede di determinazione della pena in concreto nell’ambito della forbice edittale, sufficiente-

mente ampia a tal fine, con salvezza del principio di eguaglianza.

Con particolare riguardo, d'altro canto, alle ipotesi a carattere "marginale" – straniero che si tratta in Italia oltre il termine del visto di ingresso per ragioni puramente contingenti (ad es. l'aver perso l'aereo) - la Corte evidenzia la possibilità di avvalersi, stante la competenza del giudice di pace, dell'istituto dell'esclusione della procedibilità per «particolare tenuità del fatto», previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Né, secondo la Corte, è ravvisabile lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e del principio di solidarietà (art. 2 Cost.) - essendo detta violazione allegata in termini puramente apodittici – o del principio di solidarietà, essendo costante l'orientamento secondo cui «le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri» (ordinanze n. 192 e n. 44 del 2006, n. 217 del 2001).

Sono, conseguentemente a quanto statuito dalla pronuncia appena esaminata, manifestamente infondate, secondo quanto disposto dall'ordinanza n. **321**, anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998 – sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, comma 2, e 27 della Costituzione. La Corte ribadisce che si è escluso, in specie, che l'art. 10-*bis* violi il principio di materialità del reato, desumibile dall'art. 25, comma 2, Cost., sottoponendo a pena una «condizione personale e sociale» – quella di straniero «clandestino» (o, più propriamente, «irregolare») – della quale verrebbe arbitrariamente presunta la pericolosità sociale, poiché la norma impugnata non reprime un «modo di essere» della persona, ma uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti, quale quello descritto dalle locuzioni alternative «fare ingresso» e «trattenersi» *contra legem* nel territorio dello Stato.

Analoghe considerazioni valgono, secondo la Corte, anche in rapporto alla asserita violazione della finalità rieducativa della pena, violazione paventata senza considerare che l'accoglimento di tale questione produrrebbe un risultato antitetico rispetto agli intenti del giudice *a quo*, risolvendosi, in sostanza, nell'affermazione dell'esigenza costituzionale di inasprire il trattamento sanzionatorio della fattispecie criminosa, sostituendo l'attuale pena dell'ammenda con una pena che offra maggiori garanzie di eseguibilità e, cioè, in pratica, con la pena detentiva.

Altra decisione da segnalare è la sentenza n. **299**, nella quale la Corte ricorda che, secondo la sua giurisprudenza, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, fermo restando che «tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni». L'intervento pubblico concernente gli stranieri non può, infatti, limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

Lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008). Inoltre, esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo diritto deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001).

Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in relazione all'assistenza sanitaria, soprattutto all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventi-

va a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai. L'art. 43, commi da 2 ad 8, del d.P.R. n. 394 del 1999, disciplina, in dettaglio, le modalità di erogazione delle prestazioni previste dal citato art. 35, comma 3, disponendo, al comma 8, che «le regioni individuano le modalità più opportune per garantire che le cure essenziali e continuative previste dall'articolo 35, comma 3, del testo unico, possono essere erogate nell'ambito delle strutture della medicina del territorio o nei presidi sanitari, pubblici e privati accreditati, strutturati in forma poliambulatoriale od ospedaliera, eventualmente in collaborazione con organismi di volontariato aventi esperienza specifica».

Questa Corte, nello scrutinare le norme di una legge regionale che pure facevano riferimento alla tutela di diritti fondamentali degli immigrati, eventualmente non in regola con il permesso di soggiorno, ha, quindi, escluso che esse rechino *vulnus* alle competenze legislative dello Stato, poiché, «in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute», esse provvedono «ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso» (sentenza n. **269**).

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale

Nel delineare il quadro costituzionale di riferimento della carcerazione preventiva, la Corte nella sentenza n. 265 ha chiarito che, a fronte del principio di inviolabilità della libertà personale, i limiti di legittimità costituzionale delle misure cautelari, sono espressi oltre che dalla riserva di legge (art. 13, secondo e quinto comma, Cost.) anche e soprattutto dalla presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.), in forza della quale l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Il principio enunciato dall'art. 27, comma 2, Cost. «rappresenta, in altre parole, uno sbarramento insuperabile ad ogni ipotesi di assimilazione della coercizione processuale penale alla coercizione propria del diritto penale sostanziale, malgrado gli elementi che le accomunano». Da ciò deriva (cfr. sentenza n. 64 del 1970) che «l'applicazione delle misure cautelari non può essere legittimata in alcun caso esclusivamente da un giudizio anticipato di colpevolezza, né corrispondere – direttamente o indirettamente – a finalità proprie della sanzione penale, né, ancora e correlativamente, restare indifferente ad un preciso scopo (cosiddetto “vuoto dei fini”)». Il legislatore ordinario è, invece, tenuto, nella tipizzazione dei casi e dei modi di privazione della libertà, ad individuare «esigenze diverse da quelle di anticipazione della pena», che debbano essere soddisfatte durante il corso del procedimento stesso, «tali da giustificare, nel bilanciamento di interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale di chi non è stato ancora giudicato colpevole in via definitiva».

L'«ulteriore indefettibile corollario dei principi costituzionali di riferimento» è costituito dal criterio del “minore sacrificio necessario”: «la compressione della libertà personale dell'indagato o dell'imputato va contenuta, cioè, entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari riconoscibili nel caso concreto» (sentenza n. 299 del 2005).

Sul versante della “qualità” delle misure, ciò comporta che «il ricorso alle forme di restrizione più intense – e particolarmente a quella “massima” della custodia carceraria – deve ritenersi consentito solo quando le esigenze processuali o extraprocessuali, cui il trattamento cautelare è servente, non possano essere soddisfatte tramite misure di minore incisività», come affermato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze 2 luglio 2009, Vafiadis/Grecia, e 8 novembre 2007, Lelièvre/Belgio).

Nella ricostruzione della Corte, il criterio del “minore sacrificio necessario” assume dunque un ruolo centrale e conformativo dell'intero sistema cautelare: esso impegna, infatti, «in linea di massima, il legislatore, da una parte, a strutturare il sistema cautelare secondo il modello della “pluralità graduata”, predisponendo una gamma alternativa di misure, connotate da differenti gradi di incidenza sulla libertà personale; dall'altra, a prefigurare meccanismi “individualizzati” di selezione del trattamento cautelare, parametrati sulle esigenze configurabili nelle singole fattispecie concrete».

2. I principi costituzionali in materia penale

2.1 Il principio della riserva di legge

Con la sentenza n. 28, in materia di gestione illegale dei rifiuti, la Corte ha dichiarato per la prima volta l'illegittimità costituzionale di una norma interna – non penale ma integrativa della fattispecie incriminatrice – per contrasto con una norma comunitaria non autoapplicativa.

Sotto questo profilo, la decisione in esame si presenta particolarmente significativa in riferimento

al principio della riserva di legge statale riguardato nella particolare prospettiva dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario.

Tale aspetto si intreccia, inoltre, nella sentenza a quello attinente ai limiti del sindacato costituzionale con effetti *in malam partem* e alla rilevanza, fra i principi di diritto intertemporale valevoli in ambito penale, del principio della retroattività della norma penale più favorevole.

Nella specie, infatti, la previsione censurata, contenuta nell'art. 183, comma 1, lett. n), quarto periodo, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) e successivamente abrogata dal decreto legislativo n. 4 del 2008, sottraeva temporaneamente le ceneri di pirite alla categoria dei rifiuti, qualificandole come sottoprodotti, con la conseguenza di rendere penalmente irrilevante, durante il periodo della sua vigenza, la loro gestione al di fuori delle regole stabile dalla legge per i primi.

I fatti contestati nel procedimento *a quo* risultavano peraltro commessi anteriormente all'entrata in vigore della norma di esclusione sicché ad essi erano applicabili *ratione temporis* le sanzioni penali previste dal decreto legislativo n. 22 del 1997, per inosservanza delle norme introdotte in ossequio alle direttive comunitarie sui rifiuti (direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE, 94/62/CE).

Nell'accogliere le censure formulate dal rimettente in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., la Corte ha evidenziato come la norma censurata, in contrasto con la definizione comunitaria che qualifica rifiuto ogni sostanza di cui il produttore si disfi, escluda dalla categoria dei rifiuti un materiale (le ceneri di pirite) indipendentemente dal fatto che l'impresa produttrice se ne sia disfatta, introducendo così una presunzione assoluta ed impedendo al giudice la «verifica in concreto» dell'esistenza di un rifiuto o di un sottoprodotto in linea con quanto richiesto dalla normativa comunitaria come interpretata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma censurata, stante l'impossibilità per il giudice *a quo* di pervenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata o di procedere alla sua disapplicazione in quanto contrastante con le direttive comunitarie sopracitate. Alla prima soluzione osta, infatti, secondo la Corte l'inequivoco tenore testuale della norma che con il ricorso all'avverbio "altresi" rende non plausibile una lettura della previsione in termini meramente esemplificativi; alla seconda il carattere non "autoapplicativo" delle direttive in esame più volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità e, in generale, la ritenuta esclusione di effetti diretti nel caso di direttive dalla cui applicazione derivi una responsabilità penale.

Nella sentenza la Corte si è inoltre soffermata sul problema degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma extrapenale, quale quella in esame, che, successivamente alla commissione dei fatti oggetto del procedimento *a quo*, ha inciso per sottrazione su un elemento normativo della fattispecie escludendo temporaneamente la rilevanza penale di determinate condotte.

Al riguardo, dopo aver sottolineato che per «il principio del *favor rei*, che caratterizza l'ordinamento italiano e che oggi trova conferma e copertura europea nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», la legge più mite retroagisce, trovando pertanto applicazione secondo il disposto dell'art. 2, quarto comma, cod. pen. in relazione ai fatti pregressi, la Corte ha ribadito con espresso richiamo alle sentenze n. 148 del 1983 e n. 394 del 2006 che «la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di legittimità costituzionale», cui le stesse «devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche» nell'ordinamento.

Del resto, ha osservato la Corte, nel caso di specie in cui viene in rilievo un problema di conformità delle norme legislative interne rispetto a norme comunitarie – «cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie nell'ordinamento italiano per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.» - l'esclusione del controllo di costituzionalità in ragione di un possibile effetto *in malam partem* della pronuncia varrebbe a toglierebbe alle direttive comunitarie in materia di rifiuti «ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano, come effetto del semplice susseguirsi di norme interne diverse che diverrebbero insindacabili a seguito della previsione, da parte del medesimo legislatore italiano, di sanzioni penali», ben oltre quindi il riconoscimento del carattere non autoapplicativo delle medesi-

me. La responsabilità penale, posta a presidio dell'osservanza delle direttive comunitarie, diverrebbe paradossalmente in tal modo «una barriera insuperabile per l'accertamento della loro violazione».

Per questo (ovvero «per superare il paradosso sopra segnalato») è quindi necessario distinguere, ha sottolineato conclusivamente la Corte, «tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali», nei termini già chiariti nella sentenza n. 148 del 1983.

Quindi, significativamente richiamati in maniera unitaria i principi sanciti dall'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'art. 25, comma 2, Cost. ed dall'art. 2, comma 4, del codice penale, la Corte ha affermato che «la valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento ... spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità».

Sulla problematica delle norme penali in bianco si segnala la sentenza n. **83** con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, lett. *a*) e *d*), del decreto-legge n. 172 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 210 del 2008, sollevata in riferimento, fra gli altri, all'art. 25, secondo comma, Cost..

Nell'occasione la Corte ha escluso che le norme censurate, che configurano come delitti condotte riferite alla gestione dei rifiuti limitatamente ai territori in cui vige lo stato di emergenza ambientale dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri, appartengano alla categoria delle cosiddette «norme penali in bianco» – pure ritenute, a certe condizioni, costituzionalmente ammissibili (sentenze n. 21 del 2009, n. 292 del 2002, n. 333 del 1991, n. 282 del 1990) – «in quanto in esse la fattispecie criminosa è compiutamente descritta e le pene sono specificamente previste». Invero, ha precisato la Corte, la dichiarazione dello stato di emergenza, da parte dell'autorità governativa – condizionata peraltro da presupposti legislativamente stabiliti e suscettibile di controllo nelle competenti sedi giurisdizionali – è «solo una condizione di fatto per l'applicabilità delle norme medesime, che non integra in alcun modo il contenuto del precetto penale, fissato nella legge, in sé e per sé completo ed autosufficiente».

In relazione al principio della riserva di legge si veda anche l'ordinanza n. **95** con la quale la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 153 del 1997, impugnato, in riferimento agli artt. 25, 76 e 77 Cost., nella parte in cui qualifica come delitto, con limiti edittali di pena superiori a quelli indicati nella legge delega n. 52 del 1996, l'esercizio delle attività di intermediazione finanziaria specificate nei decreti attuativi della medesima delega in assenza di iscrizione nell'elenco degli operatori abilitati, e individua la fattispecie di reato del trasferimento di fondi fissandone la relativa disciplina sanzionatoria.

Riguardo alla denunciata violazione dell'art. 25 Cost. per essere la condotta oggetto dell'imputazione individuata per il tramite di una norma regolamentare (nella specie, il decreto ministeriale del 13 dicembre 2001, n. 485), la Corte ha rilevato che le censure formulate in proposito dal rimettente risultavano generiche e non tenevano conto della circostanza che «già l'art. 106, comma 1, del d.lgs. n. 385 del 1993 (nel testo originario) prevedeva che l'esercizio delle attività di prestazione di servizi di pagamento, nel cui novero rientra il trasferimento di fondi, fosse riservato a intermediari finanziari iscritti in apposito elenco, mentre i servizi di incasso, pagamento e trasferimento di fondi erano espressamente menzionati tra le attività di intermediazione finanziaria nell'ambito dello stesso d.l. n. 143 del 1991 (art. 4, comma 2)».

L'individuazione della condotta contestata pertanto – ha concluso la Corte – non è avvenuta, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, con il citato decreto ministeriale, «il quale si è limitato a disciplinare l'elenco previsto dall'art. 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374 (Estensione delle disposizioni in materia di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita ed attività finanziarie particolarmente suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio, a norma dell'art. 15 della legge 6 febbraio 1996, n. 52)».

2.2. Il principio di irretroattività della legge penale

Il problema della applicabilità del principio di irretroattività della legge penale alle misure di sicurezza è tornato nuovamente all'attenzione della Corte dopo l'ordinanza n. 97 del 2009. A venire in rilievo sotto il profilo indicato è stata nell'occasione la misura della confisca obbligatoria del veicolo prevista dal codice della strada in caso di condanna per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool.

Sebbene incentrata sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., unitamente all'art. 3 Cost., la sentenza n. 196 contiene importanti e significative affermazioni anche in relazione ai principi sanciti ai commi 2 e 3 dell'art. 25 Cost. e alla loro operatività rispetto alle misure di sicurezza ed, in particolare, alla confisca di beni.

Con detta sentenza è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 186, comma 2, lett. c), del decreto legislativo n. 285 del 1992, come modificato dall'art. 4, comma 1, lett. b), del decreto legge n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2008, limitatamente alle parole «ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale».

Il riferimento all'art. 240, secondo comma, cod. pen. introdotto con la novella del 2008 determinava l'applicazione retroattiva della confisca anche a fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 92 del 2008, secondo il regime proprio delle misure di sicurezza che, ai sensi dell'art. 200 cod. pen., sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione.

Sotto tale profilo e sul presupposto della natura essenzialmente sanzionatoria della confisca in esame, ne era stata pertanto denunciata l'illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'art. 7 della Cedu, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel suo argomentare la Corte muove innanzitutto dalla considerazione della impossibilità di sanare in via interpretativa il contrasto denunciato, a differenza di quanto ritenuto nella questione decisa con l'ordinanza n. 97 del 2009 in relazione alla confisca cosiddetta "per equivalente": ciò in ragione sia della esistenza nella specie di un unanime indirizzo della giurisprudenza di legittimità nel senso della applicabilità della misura anche alle condotte anteriori al 2008, sia del riferimento testuale all'art. 240 cod. pen. contenuto nella disposizione censurata.

La Corte procede, quindi, a svolgere una lunga ed articolata considerazione preliminare, necessaria «anche nella prospettiva di una più specifica delimitazione del *thema decidendum*».

In particolare, richiamata la giurisprudenza costituzionale sulla mutevole natura giuridica della confisca che, a seconda dei motivi e delle finalità per cui è disposta, può assumere di volta in volta «natura e funzione o di pena, o di misura di sicurezza, ovvero anche di misura giuridica civile e amministrativa» (sentenze n. 29 del 1961 e n. 53 del 1968), nella sentenza viene evidenziata la necessità di tenere nettamente distinte le singole ipotesi di confisca, in considerazione delle fondamentali differenze di natura e di disciplina esistenti tra pene e misure di sicurezza, ivi compreso il regime della successione delle norme nel tempo, stabilito in relazione ai due istituti rispettivamente nel secondo e terzo comma dell'art. 25 Cost.

A quest'ultimo riguardo, pur ribadendo quanto già affermato nella sentenza n. 53 del 1968 in ordine alla applicabilità alle misure di sicurezza del principio di retroattività – principio che, stabilito nell'art. 200 cod. pen. e "lasciato fermo" dal terzo comma dell'art. 25 Cost., trova la propria ragion d'essere nella finalità di «assicurare una efficace lotta contro il pericolo criminale» – la Corte evidenzia tuttavia come, al fine di impedire una surrettizia elusione del principio di irretroattività valido invece per le pene, la dottrina abbia già da tempo segnalato la necessità di verificare la «corrispondenza non solo nominale, ma anche contenutistica» delle misure che il legislatore qualifichi in termini di misure di sicurezza «alla natura spiccatamente preventiva di detti strumenti».

Nella stessa direzione si è mossa la Corte europea dei diritti dell'uomo che, spinta da analoga preoccupazione in riferimento alle garanzie stabilite dagli artt. 6 e 7 Cedu, ha elaborato propri criteri, in aggiunta a quello della qualificazione giuridico-formale, per stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione, attribuendo «alternativamente rilievo, a tal fine, o alla natura

stessa dell'illecito – da determinare, a propria volta, sulla base di due sottocriteri, costituiti dall'ambito di applicazione della norma che lo preveda e dallo scopo della sanzione – ovvero alla gravità, o meglio al grado di severità, della sanzione irrogata».

Orbene, dopo aver evidenziato che dalla giurisprudenza della Corte europea formatasi sugli artt. 6 e 7 Cedu si ricava «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto», la Corte sottolinea, per quanto più interessa in questa sede, che tale principio è desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., «il quale – data l'ampiezza della sua formulazione (“Nessuno può essere punito ...”) – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato».

Significative in questo senso si rivelano, secondo la Corte, sia la giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto esigenza costituzionalmente rilevante quella che le misure sanzionatorie, pur diverse dalle pene in senso stretto, si fondino sulla previa determinazione legislativa dei fatti da punire o dei criteri di esercizio del relativo potere di irrogazione (sentenze n. 447 del 1988 e n. 78 del 1967), sia la disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi depenalizzati, recata dalla legge n. 689 del 1981, la quale nello stabilire all'art. 1, primo comma, che «Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» ha dettato «una regola che si pone come principio generale di quello specifico sistema».

Alla luce di queste premesse e in applicazione del principio indicato, la Corte, esaminate le particolari caratteristiche della confisca in esame, ha ritenuto in linea con quanto evidenziato dal rimettente che essa, al di là della sua qualificazione formale, abbia natura «essenzialmente sanzionatoria» e non di misura di sicurezza in senso proprio, dal momento che, potendo essere disposta anche quando il veicolo dovesse risultare incidentato e temporaneamente inutilizzabile ed non essendo in sé di ostacolo all'impiego di altri mezzi da parte dell'imputato, non è «idonea a neutralizzare la situazione di pericolo per la cui prevenzione è stata concepita».

La Corte ha quindi accolto la questione nei termini in precedenza indicati, e precisamente limitando la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 186, comma 2, lett. c), del codice della strada «alle sole parole “ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale”, dalle quali soltanto deriva l'applicazione retroattiva della misura in questione» in contrasto con le indicazioni ricavabili sia dalla giurisprudenza costituzionale, sia da quella di Strasburgo.

In conseguenza della ritenuta natura sanzionatoria della confisca in esame, la Corte ha dichiarato inammissibili per difetto di rilevanza le questioni prospettate in relazione agli artt. 200 e 236 cod. pen. in quanto dirette a regolare l'applicazione delle misure di sicurezza in senso proprio; parimenti inammissibile è stata dichiarata la questione relativa all'art. 187, comma 1, ultimo periodo, del codice della strada che estende la disciplina prevista dal censurato art. 186 al reato di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti, non rilevante nel giudizio *a quo*.

2.3. Il principio di tassatività

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, «per 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».

In particolare, «l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensibili, ovvero di clausole generali o concetti elastici, non comporta un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice – avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca – di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quel-

la descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo (*ex plurimis*: sentenze n. 327 del 2008; n. 5 del 2004; n. 34 del 1995; n. 122 del 1993)».

Facendo applicazione di tali criteri, la Corte con la sentenza n. **282** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge n. 1423 del 1956 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), come sostituito dal decreto-legge n. 144 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 155 del 2005, prospettata in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3 Cost.

La norma censurata, sanzionando come delitto di violazione della sorveglianza speciale l'inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente, rispettare le leggi e non dare ragione di sospetti” prevista dall'art. 5, terzo comma, prima parte, della legge n. 1423 del 1956, si porrebbe, secondo il rimettente, in contrasto con il principio di tassatività poiché le prescrizioni in discorso, limitandosi a prevedere «obblighi generali riguardanti tutta la collettività», non consentirebbero di «riconoscere con precisione la condotta idonea ad integrare il reato contestato».

La Corte ha escluso la fondatezza della questione sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

La prescrizione di “vivere onestamente”, si osserva nella sentenza, se riguardata nel contesto di tutte le altre prescrizioni previste dall'art. 5 della legge n. 1423 del 1956, «assume un contenuto più preciso, risolvendosi nel dovere imposto a quel soggetto di adeguare la propria condotta ad un sistema di vita conforme al complesso delle suddette prescrizioni, tramite le quali il dettato di “vivere onestamente” si concreta e si individualizza».

La prescrizione di “rispettare le leggi”, a sua volta, «si riferisce al dovere, imposto al prevenuto, di rispettare tutte le norme a contenuto precettivo, che impongano cioè di tenere o non tenere una certa condotta; non soltanto le norme penali, dunque, ma qualsiasi disposizione la cui inosservanza sia ulteriore indice della già accertata pericolosità sociale».

Infine, la prescrizione di “non dare ragione di sospetti” - considerata anch'essa nel contesto delle altre prescrizioni contemplate dall'art. 5, tra cui assume particolare rilevanza il divieto posto al sorvegliato speciale di non frequentare determinati luoghi o persone - lungi dall'«esaurirsi in un mero sospetto, disancorato da qualsiasi circostanza concreta», richiede nella sua applicazione «la valutazione oggettiva di fatti, collegati alla condotta della persona, che siano idonei a rivelarne la proclività a commettere reati», sulla base di una valutazione, «in concreto e con riferimento alle singole fattispecie», che non può che essere demandata al competente giudice penale.

2.4. Il principio di offensività

Nelle decisioni assunte dalla Corte nel 2010 il principio di offensività è venuto in rilievo – unitamente ad altri parametri, quali tra gli altri, i principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di colpevolezza – con riferimento, in particolare, a fattispecie penali previste in materia di immigrazione.

Con la sentenza n. **249** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 25, secondo comma, Cost. (con assorbimento degli ulteriori parametri) – dell'art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen., introdotto dal decreto legge n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2008, che prevedeva una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale; nonché in via consequenziale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 94 del 2009, contenente una norma interpretativa dell'aggravante in questione, ed *in parte qua* dell'art. 656, comma 9, lett. *a*), cod. proc. pen., che escludeva dalla sospensione dell'esecuzione i delitti aggravanti ai sensi della disposizione censurata.

Nell'esame del merito delle censure la Corte muove da alcune premesse di carattere generale, volte a fissare, sulla base della propria giurisprudenza, i principi costituzionali di riferimento.

In primo luogo, viene riaffermata in tutta la sua centralità la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, il cui rigoroso rispetto esclude che la condizione giuridica dello straniero possa essere considerata «come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale» (più direttamente connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti) ed «implica l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti “del tutto estranei al fatto-reato”, introducendo così una responsabilità penale d'autore “in aperta violazione del principio di offensività”». Con la conseguenza, sul piano dello scrutinio di costituzionalità, che, non essendo consentite restrizioni o limitazioni dei diritti fondamentali «se non in ragione dell'inderogabile soddisfacimento di un interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante», è necessario che la norma limitativa superi «un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo sufficiente ai fini del controllo sul rispetto dell'art. 3 Cost., l'accertamento della sua non manifesta irragionevolezza (sentenza n. 393 del 2006)».

In secondo luogo e con riferimento al caso specifico, viene richiamato il divieto di discriminazione in relazione alle «condizioni personali e sociali», che, in quanto espressamente menzionato dal primo comma dell'art. 3 Cost., rende «indispensabile uno scrutinio stretto delle fattispecie sospettate di violare o derogare all'assoluta irrilevanza delle “qualità” elencate dalla norma costituzionale ai fini della diversificazione delle discipline» come avvenuto in passato con le sentenze n. 354 del 2002 e n. 370 del 1996 in relazione rispettivamente al reato di ubriachezza e reato di possesso ingiustificato di valori.

In particolare, si rimarca incisivamente nella sentenza, «comportamenti pregressi dei soggetti non possono giustificare normative penali che attribuiscono rilevanza – indipendentemente dalla necessità di salvaguardare altri interessi di rilievo costituzionale – ad una qualità personale e la trasformino, con la norma considerata discriminatoria, in un vero “segno distintivo” delle persone rientranti in una data categoria, da trattare in modo speciale e differenziato rispetto a tutti gli altri cittadini».

Sulla base di tali premesse, la Corte ha quindi ritenuto la disposizione censurata lesiva del principio di uguaglianza, poiché prevede un regime sanzionatorio irragionevolmente più rigoroso per lo straniero in condizione di soggiorno irregolare.

Questi, infatti, a parità di comportamenti penalmente rilevanti, non solo è punito più gravemente del cittadino italiano o dell'Unione europea (al quale l'aggravante non si applica per effetto della norma interpretativa di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 94 del 2009), ma rimane, altresì, esposto per tutto il tempo della sua successiva permanenza nel territorio nazionale, e per tutti i reati previsti dalle leggi italiane (tranne quelli aventi ad oggetto condotte illecite strettamente legate all'immigrazione irregolare) ad un trattamento penale più severo.

La censurata aggravante rivela la propria natura discriminatoria allorché collega alla qualità personale di straniero irregolare l'inasprimento della risposta punitiva prevista per i reati comuni, offensivi di interessi e valori che nulla hanno a che fare con la problematica dei flussi migratori.

In questa direzione, si sottolinea nella sentenza, l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, prima punito come illecito amministrativo, «non solo non ha fatto venir meno la contraddizione derivante dalla eterogeneità della natura della condotta antecedente rispetto a quella dei comportamenti successivi, ma ha esasperato la contraddizione medesima, in quanto ha posto le premesse per possibili duplicazioni o moltiplicazioni sanzionatorie, tutte originate dalla qualità acquisita con un'unica violazione delle leggi sull'immigrazione, ormai oggetto di autonoma penalizzazione, e tuttavia priva di qualsivoglia collegamento con i precetti penali in ipotesi violati dal soggetto interessato».

L'aggravante in questione non potrebbe del resto essere ricondotta alla «logica del maggior danno o del maggior pericolo per il bene giuridico tutelato dalle norme penali che prevedono e puniscono i singoli reati». Né potrebbe essere ritenuta «ragionevole e sufficiente» la finalità di contrastare l'immigrazione illegale. Se questo scopo fosse perseguito in modo indiretto, ritenendo più gravi i comportamenti degli stranieri irregolari rispetto ad identiche condotte poste in essere da cittadini italiani o comunitari, si finirebbe infatti per «distaccare totalmente la previsione punitiva dall'azione

criminosa contemplata nella norma penale e dalla natura dei beni cui la stessa si riferisce».

Sotto un diverso profilo la norma censurata viola, secondo la Corte, anche il principio di offensività del reato stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost., «che, ponendo il fatto alla base della responsabilità penale, esige che un soggetto sia sanzionato per le condotte tenute e non per le sue qualità personali. Un principio, quest'ultimo, che senz'altro è valevole anche in rapporto agli elementi accidentali del reato».

Premesso che «la violazione delle norme sul controllo dei flussi migratori può essere penalmente sanzionata, per effetto di una scelta politica del legislatore non censurabile in sede di controllo di legittimità costituzionale, ma non può introdurre automaticamente e preventivamente un giudizio di pericolosità del soggetto responsabile, che deve essere frutto di un accertamento particolare, da effettuarsi caso per caso, con riguardo alle concrete circostanze oggettive ed alle personali caratteristiche soggettive», la Corte ha evidenziato come la previsione considerata - rinvenendo la sua *ratio* sostanziale in una presunzione assoluta di maggiore pericolosità dell'immigrato irregolare - «non vale a configurare la condotta illecita come più gravemente offensiva del bene protetto, ma serve a connotare una generale e presunta qualità negativa del suo autore».

La qualità di immigrato “irregolare” diventa così «uno "stigma", che funge da premessa ad un trattamento penalistico differenziato del soggetto, i cui comportamenti appaiono, in generale e senza riserve o distinzioni, caratterizzati da un accentuato antagonismo verso la legalità».

In definitiva, si sottolinea nella sentenza, «le qualità della singola persona da giudicare rifluiscono nella qualità generale preventivamente stabilita dalla legge, in base ad una presunzione assoluta, che identifica un “tipo di autore” assoggettato, sempre e comunque, ad un più severo trattamento».

A diversa conclusione la Corte è, invece, pervenuta sotto questo specifico profilo nella sentenza n. **250** in relazione al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.

Nell'escludere la fondatezza della censura prospettata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., la Corte ha infatti evidenziato che, nella fattispecie prevista dall'art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998, aggiunto dalla legge n. 94 del 2009, «oggetto dell'incriminazione non è un “modo di essere” della persona», ovvero la condizione personale e sociale di straniero “clandestino” o, più propriamente, “irregolare” della quale verrebbe arbitrariamente presunta la pericolosità sociale, «ma uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti». Alle «locuzioni alternative “fare ingresso” e “trattenersi” nel territorio dello Stato», in violazione delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione o della disciplina in tema di soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio, di cui all'art. 1 della legge n. 68 del 2007, corrispondono, infatti, «rispettivamente, una condotta attiva istantanea (il varcare illegalmente i confini nazionali) e una a carattere permanente il cui nucleo antidoveroso è omissivo (l'omettere di lasciare il territorio nazionale, pur non essendo in possesso di un titolo che renda legittima la permanenza)».

La condizione di clandestinità non è pertanto «un dato preesistente ed estraneo al fatto, ma rappresenta, al contrario, la conseguenza della stessa condotta resa penalmente illecita, sinteticamente esprimendone la nota strutturale di illiceità».

Sotto altro profilo, la Corte ha escluso che il reato in questione configuri un illecito di “mera disobbedienza”, non offensivo, cioè, di alcun bene giuridico meritevole di tutela, e finalizzato a «penalizzare, *ex se*, situazioni di povertà ed emarginazione», secondo la logica del “diritto penale d'autore”.

Il bene giuridico protetto dalla norma *de qua* è, infatti, «l'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori», interesse la cui assunzione ad oggetto di tutela penale non può considerarsi «irrazionale ed arbitraria - trattandosi, del resto, del bene giuridico “di categoria” che accomuna buona parte delle norme incriminatrici presenti nel testo unico del 1998 - e che risulta, altresì, offendibile dalle condotte di ingresso e trattenimento illegale dello straniero».

Più esattamente, secondo la Corte, «l'ordinata gestione dei flussi migratori si presenta come un bene giuridico “strumentale”, attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici finali, di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di

essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata».

Posto che il controllo giuridico dell'immigrazione comporta «necessariamente la configurazione come fatto illecito della violazione delle regole in cui quel controllo si esprime», non può che spettare al legislatore, ha affermato la Corte, la scelta di quale sia «la risposta sanzionatoria più adeguata a tale illecito, e segnatamente stabilire se esso debba assumere una connotazione penale, anziché meramente amministrativa» (com'era anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009), modulando «diversamente nel tempo – in rapporto alle mutevoli caratteristiche e dimensioni del fenomeno migratorio e alla differente pregnanza delle esigenze ad esso connesse – la qualità e il livello dell'intervento repressivo».

In questa prospettiva, sulla base di analoghe considerazioni, la Corte ha ritenuto priva di fondamento la tesi del rimettente secondo cui l'incriminazione in questione introdurrebbe una presunzione assoluta di pericolosità sociale dell'immigrato irregolare, limitandosi viceversa la norma censurata «a reprimere la commissione di un fatto oggettivamente (e comunque) antigiuridico, offensivo di un interesse reputato meritevole di tutela», indipendentemente dalla personalità dell'autore, rilevante, semmai, solo ai fini della commisurazione della pena ai sensi dell'art. 133, 2° comma, cod. pen.

Su un diverso piano si pongono, nella sentenza in esame, le questioni volte non già a censurare globalmente la scelta di penalizzazione espressa dalla norma impugnata, ma a denunciare la contrarietà a Costituzione di singoli aspetti della disciplina. Fra queste particolare importanza riveste in questa sede la questione relativa alla mancata previsione, in rapporto alla condotta dell'illegale trattenimento, della clausola «senza giustificato motivo», presente invece nella fattispecie disciplinata dall'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286 del 1998 (inottemperanza all'ordine di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale, impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis dello stesso articolo).

Nel disattendere le censure proposte in riferimento agli artt. 3 (principio di uguaglianza) e 27 (principio di offensività) Cost., la Corte, dopo aver richiamato quanto affermato nella sentenza n. 5 del 2004 in ordine alla valenza della formula contenuta nella norma evocata in comparazione, ha negato che l'inserimento di detta clausola sia indispensabile al fine di assicurare la conformità al principio di colpevolezza di ogni reato in materia di immigrazione, e particolarmente di quello oggetto di scrutinio. Sebbene infatti la portata della clausola in questione vada oltre il mero richiamo alle esimenti di carattere generale, la sua mancanza non impedisce che queste ultime trovino comunque applicazione. Cirostanza questa «sufficiente, in ogni caso, a garantire il rispetto del principio costituzionale invocato».

Sicuramente applicabili sono dunque le scriminanti comuni, come pure le cause di esclusione della colpevolezza, ivi compresa l'ignoranza inevitabile della legge penale (art. 5 cod. pen., quale risultante a seguito della sentenza n. 364 del 1988). Per le stesse ragioni rimane altresì operante il principio *ad impossibilia nemo tenetur*, valevole per la generalità delle fattispecie omissive proprie, ed incidente prima ancora che «sul piano della colpevolezza, già su quello della tipicità, trattandosi di un limite logico alla stessa configurabilità dell'omissione».

Quanto alla residua diversità di regime tra le due ipotesi di reato, connessa alla maggiore ampiezza delle situazioni riconducibili al paradigma del «giustificato motivo» rispetto alle cause generali di non punibilità, essa secondo la Corte non determina alcuna violazione dell'art. 3 Cost. alla luce sia della differente connotazione delle fattispecie poste a confronto sia dell'esistenza di una differente disciplina.

Come già osservato in precedenti decisioni, infatti, «la scelta del legislatore di riconoscere efficacia giustificativa, per il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento impartito dal questore, a situazioni ostative diverse dalle esimenti di carattere generale, trova fondamento nella peculiarità di tale forma di espulsione, la cui esecuzione è affidata allo straniero medesimo, e la cui adozione è consentita solo quando non sia possibile l'accompagnamento alla frontiera, eventualmente preceduto dal trattenimento dell'interessato in un centro di identificazione e di espulsione» (ordinanza n. 41 del 2009).

Invero, in un sistema in cui i presupposti che «autorizzano l'amministrazione ad avvalersi dello strumento dell'ordine di allontanamento, in deroga al principio di esecuzione immediata

dell'espulsione in forma coattiva, richiamano esigenze cui frequentemente corrispondono situazioni di rilevante difficoltà di tempestivo adempimento da parte dell'intimato», l'impiego della clausola in questione rappresenta «un elemento che contribuisce a rendere costituzionalmente “tollerabile” il rigore sanzionatorio che caratterizza la figura criminosa».

Non equiparabile, sotto questo profilo, al delitto di inottemperanza all'ordine del questore è, per la Corte, la contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, che punisce con la pena pecuniaria la generica inosservanza delle disposizioni in tema di soggiorno (oltre che di ingresso) dello straniero nel territorio dello Stato, «indipendentemente dall'intervento di un ordine amministrativo individualizzato, caratterizzato da un ristretto termine di adempimento e atto ad innescare un netto “salto di qualità” della risposta punitiva».

L'omessa previsione del “giustificato motivo” quale elemento di esclusione della punibilità in fattispecie penali concernenti l'immigrazione è successivamente tornata all'attenzione della Corte in relazione al delitto - previsto dall'art. 14, comma 5-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, questa volta nel testo novellato dalla legge n. 94 del 2009 - di inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio dello Stato da parte dello straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione e di un ordine di allontanamento ai sensi dei commi 5-*ter* e 5-*bis* dello stesso articolo.

Diversamente da quanto deciso con l'ordinanza n. 41 del 2009 e la sentenza n. 250 del 2010 sopra richiamate, la Corte con la sentenza n. **359** ha accolto la questione proposta dichiarando, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale della norma censurata, «nella parte in cui non dispone che l'inottemperanza all'ordine di allontanamento, secondo quanto già previsto per la condotta di cui al precedente comma 5-*ter*, sia punita nel solo caso che abbia luogo “senza giustificato motivo”».

A tali conclusioni la Corte è pervenuta all'esito di uno scrutinio incentrato esclusivamente sul principio di uguaglianza, e dunque sul raffronto fra le fattispecie poste in comparazione (da un lato, il censurato comma 5-*quater* dell'art. 14 che, senza dare rilievo al giustificato motivo, sanziona la condotta di chi non ottempera ad un ordine di allontanamento emesso, ai sensi dei commi 5-*ter* dello stesso articolo, in esecuzione di un decreto di espulsione adottato a seguito di un precedente ordine di allontanamento rimasto inosservato; dall'altro, il comma 5-*ter* che, richiamando viceversa la clausola del giustificato motivo, punisce l'ipotesi di inosservanza del primo ordine di allontanamento) in una prospettiva che tiene tuttavia conto anche del «ragionevole bilanciamento tra l'interesse pubblico all'osservanza dei provvedimenti dell'autorità, in tema di controllo dell'immigrazione illegale, e (del)l'insopprimibile tutela della persona umana».

Escluso anche in questo frangente che l'inserimento della clausola in questione sia indispensabile ai fini del rispetto del principio di colpevolezza, la Corte, facendo leva sulla sostanziale identità della struttura della condotta incriminata nelle due ipotesi considerate e sulla estendibilità al caso dello straniero che continui a permanere nel territorio nazionale dopo un ulteriore ordine di allontanamento delle «ragioni di natura sociale ed umanitaria» che sostengono la scelta del legislatore di prevedere la clausola del giustificato motivo nel caso di inottemperanza al primo ordine, ha ritenuto «manifestamente irragionevole che una situazione ritenuta dalla legge idonea ad escludere la punibilità dell'omissione, in occasione del primo inadempimento, perda validità se permane nel tempo, senza responsabilità del soggetto destinatario dell'ordine di allontanamento, o che il verificarsi di una nuova situazione ostativa, in sé e per sé idonea ad integrare l'ipotesi di un “giustificato motivo”, sol perché intervenuta in un secondo momento, non abbia rilevanza ai fini del suo riconoscimento come elemento negativo del fatto di reato».

Posto che – ha messo in evidenza la Corte – «il punto centrale della disciplina, nella prospettiva in cui si colloca lo stesso legislatore, è la possibilità, in concreto, di giudicare esigibile l'osservanza dell'ordine di allontanamento», «una volta inserita tale clausola in riferimento ad una data condotta, la circostanza che il “giustificato motivo” sia riscontrabile in plurime occasioni o venga in evidenza per la prima volta in seguito ad un successivo ordine, non muta la sua attitudine, a parità di condizioni, ad escludere la rilevanza penale del comportamento dell'inosservante». Se, infatti, «una particolare situazione è tale da giustificare il mancato allontanamento entro cinque giorni, non si vede

perché la considerazione giuridica della stessa debba mutare radicalmente per il semplice fatto che la situazione permanga, si ripresenti o insorga in occasione di un successivo ordine di allontanamento».

Rispetto alle fattispecie prese in considerazione nell'ordinanza n. 41 del 2009 e nella sentenza n. 250 del 2010, ha sottolineato la Corte, «nel caso oggetto del presente scrutinio l'unico elemento di differenziazione tra le due ipotesi consiste nella reiterazione dell'ordine di allontanamento rimasto inosservato da parte dello straniero»; elemento, questo, che tuttavia «lascia intatte tutte le motivazioni che hanno indotto il legislatore ad attenuare, in presenza di date situazioni, il rigore della norma penale che punisce la trasgressione dell'ordine medesimo». E' evidente, infatti, che «un estremo stato di indigenza, che abbia di fatto impedito l'osservanza dell'ordine del questore nello stretto termine di cinque giorni, non diventa superabile o irrilevante perché permanente nel tempo o perché insorto o riconosciuto in una occasione successiva».

2.5. La discrezionalità del legislatore nella individuazione delle condotte punibili e nella configurazione del relativo trattamento sanzionatorio

La giurisprudenza della Corte è consolidata nel senso di ritenere che l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio, così come la depenalizzazione di fatti già configurati come reati, rientrano nella discrezionalità del legislatore, il cui esercizio può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli.

Nel solco di tale indirizzo si collocano alcune decisioni adottate dalla Corte in questo anno.

Nella sentenza n. **83** la Corte - investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, lett. *a)* e *d)*, del decreto-legge n. 172 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 210 del 2008, censurato nella parte in cui, limitatamente alle aree geografiche in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, configura come delitto condotte che, nel restante territorio nazionale, non sono penalmente rilevanti o sono punite a titolo di contravvenzione - ha ritenuto che «la previsione di un trattamento penale più severo per coloro i quali si rendano responsabili di illeciti che contribuiscono a creare o mantenere una situazione di emergenza ambientale, con grave pericolo per la salute delle popolazioni dei territori interessati, non è manifestamente irragionevole e costituisce una risposta che il legislatore ha ritenuto di dover dare alla diffusione di comportamenti da reprimere con rigore».

La «circostanza di fatto» che i destinatari di tali norme penali sarebbero prevalentemente gli abitanti delle zone in cui è stata dichiarata l'emergenza, secondo la Corte, «non solo non incide sulla struttura delle norme censurate, che possiedono la necessaria generalità ed astrattezza, ma pone in rilievo che i soggetti tutelati dalle disposizioni sanzionatorie sono proprio le popolazioni coinvolte, di volta in volta, dall'emergenza rifiuti», ritenute dal legislatore «meritevoli di una tutela rafforzata in ragione della situazione specifica in cui esse si trovano, che conferisce alle condotte illecite previste una maggiore offensività».

«Il criterio generale di applicazione del principio di uguaglianza, che impone la disciplina diversa di situazioni diverse, identificate in modo non irragionevole dal legislatore», risulta pertanto rispettato con conseguente non fondatezza della questione in relazione all'art. 3 Cost.

Nell'occasione la Corte ha escluso anche la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto legge censurato e dell'art. 25, secondo comma, Cost. prospettato dal rimettente sotto il profilo della lesione del principio della riserva di legge (a tale ultimo riguardo si veda il paragrafo 2.1).

Sulle scelte legislative in tema di trattamento sanzionatorio, si segnala la sentenza n. **47** con la quale è stata decisa nel senso della non fondatezza una questione di legittimità costituzionale concernente la previsione del minimo edittale di due anni di reclusione per il delitto di falsa testimonianza di cui all'art. 372 cod. pen. Minimo originariamente stabilito in sei mesi di reclusione e portato a due anni dal decreto legge n. 306 del 1992 che ha contestualmente elevato il massimo edittale da tre a sei anni di reclusione.

La Corte ha escluso che la determinazione del minimo edittale per il delitto in esame violi il principio di ragionevolezza o di proporzionalità sul rilievo che l'inasprimento sanzionatorio – da collocarsi «nell'ambito di una più ampia esigenza avvertita dal legislatore di provvedere alla “ristrutturazione” dei delitti contro l'attività giudiziaria» – è dettato dalla «necessità di preservare la veridicità della prova, non soltanto con riferimento ai procedimenti per reati di criminalità organizzata, in relazione ai quali essa risulta particolarmente esposta al pericolo di intimidazioni, ma soprattutto in relazione all'attuale modello di processo penale di tipo tendenzialmente accusatorio, con una disciplina che, prevedendo la formazione della prova in via prevalente in dibattimento, nel contraddittorio delle parti, ha attribuito ruolo primario alla testimonianza».

In questa direzione la Corte ha evidenziato come l'illecito in questione presenti «un disvalore intrinseco che gli attribuisce carattere di gravità, anche se la circostanza oggetto di mendacio o di reticenza non desta particolare allarme sociale», dal momento che «la falsa testimonianza turba comunque il normale svolgimento del processo, ne compromette lo scopo che è quello di pervenire a sentenze giuste, costituisce ostacolo all'accertamento giudiziale».

Con riferimento alla censura prospettata per disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato assimilabili al delitto di falsa testimonianza (quali la frode processuale, il favoreggiamento personale, anche con riferimento alla previsione dettata dal capoverso dell'art. 378 cod. pen., e la simulazione di reato, e con riguardo a fattispecie connotate da maggiore gravità, come il delitto di calunnia) eppure punite meno gravemente, la Corte ha escluso che il differente trattamento sanzionatorio sia il frutto di una scelta arbitraria o ingiustificata sulla base della considerazione che, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, le fattispecie poste a confronto, «ancorché catalogate tra i delitti contro l'attività giudiziaria, non hanno la stessa oggettività giuridica».

In particolare, la frode fiscale tutela la genuinità delle fonti attraverso le quali si forma il convincimento del giudice in ordine agli elementi di prova desumibili da atti di ispezione di luoghi, di cose o persone, dall'esperienza giudiziale, dalla perizia o dalla consulenza tecnica (e dunque ha riguardo ad una condotta precedente all'assunzione o alla valutazione della prova); il delitto di simulazione di reato è diretto ad evitare che gli organi destinati all'accertamento e alla repressione dei reati siano attivati inutilmente, con dispendio di energie e sviamento dalle loro funzioni istituzionali; i delitti di favoreggiamento, personale e reale, tutelano il regolare svolgimento del procedimento penale nella fase delle indagini e delle ricerche. Quanto al delitto di calunnia, la maggiore gravità di quest'ultimo rispetto alla falsa testimonianza, in quanto reato plurioffensivo, trova sanzione nel più severo trattamento previsto quando la falsa incolpazione concerne reati puniti con pena superiore nel massimo a dieci anni o con altra pena più grave o se dal fatto è derivata una condanna alla reclusione nella misura determinata dalla norma medesima.

Insussistente è stata ritenuta, infine, anche la prospettata violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., atteso che la «disposizione impugnata, prevedendo un significativo divario tra il minimo ed il massimo edittale della pena, consente al giudice di graduare quest'ultima in relazione alla gravità del fatto e, quindi, di adeguare il trattamento punitivo al diverso disvalore delle singole violazioni rientranti nella previsione della norma», così realizzando la finalità rieducativa della pena. Né in tale prospettiva, ha osservato la Corte, «va trascurato il potere affidato al giudice di riconoscere le circostanze attenuanti e, segnatamente, le attenuanti generiche, così ulteriormente adeguando la misura della pena alla personalità del reo e alla gravità del fatto».

Da segnalare, sempre in ordine al trattamento sanzionatorio, anche l'ordinanza n. **89** con cui è stata dichiarata manifestamente inammissibile una questione di legittimità costituzionale concernente la previsione della pena da uno a cinque anni di reclusione per il delitto di inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, pena stabilita dall'art. 9, comma 2, della legge n. 1423 del 1956 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), come sostituito dal decreto-legge n. 144 del 2005, convertito dalla legge n. 155 del 2005.

Nel sollevare la questione il rimettente evidenziava in particolare l'irragionevolezza di una disciplina che, con riferimento alla condotta consistente nella violazione della prescrizione di vivere one-

stamente e rispettare le leggi, concretizzatasi nel fatto di guidare senza avere conseguito la patente o con patente revocata o sospesa, prevede un trattamento sanzionatorio più grave rispetto a quello contemplato dall'art. 6 della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), con riferimento alla stessa condotta posta in essere da soggetti sottoposti ad analoga misura di prevenzione, indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o ad altre associazioni di cui all'art. 1 della legge n. 575 del 1965.

La Corte ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile per indeterminatezza del *petitum* e per erronea ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale.

A quest'ultimo riguardo, la Corte ha richiamato l'indirizzo interpretativo della Cassazione secondo cui la condotta di guida senza patente, o con patente revocata, posta in essere dal soggetto sottoposto con provvedimento definitivo alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di p. s. perché indiziato di appartenere ad un'associazione di tipo mafioso o simile, dà luogo non soltanto all'autonomo reato punibile ai sensi dell'art. 6 della legge n. 575 del 1965, ma anche al reato di cui all'art. 9, secondo comma, della legge n. 1423 del 1956 (nella più severa previsione introdotta dall'art. 14 del d.l. n. 144 del 2005, convertito dalla legge n. 155 del 2005), che non può ritenersi assorbito nel primo.

Opzione, questa, che il rimettente, secondo la Corte, ha ommesso di considerare sul presupposto della applicabilità del principio di specialità di cui all'art. 15 cod. pen., con ciò trascurando anche l'esplicito rinvio effettuato dall'art. 5 della legge n. 575 del 1965 all'art. 9 della legge n. 1423 del 1956.

In tema di sindacato sulle scelte di depenalizzazione compiute dal legislatore, si veda la sentenza n. 273, con la quale sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 1999, come modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 258 del 2000, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, sostituendo l'art. 17 del r.d. n. 1775 del 1933, sanziona come mero illecito amministrativo le condotte di derivazione o utilizzazione di acqua pubblica in assenza di provvedimento di autorizzazione o concessione dell'autorità competente.

Nel sollevare la questione, il rimettente censurava la scelta legislativa di «depenalizzare» condotte in precedenza perseguite a titolo di furto, denunciandone in primo luogo l'irragionevolezza, a fronte della finalità, dichiarata nell'art. 1 del d.lgs. n. 152 del 1999, di rafforzare la tutela della risorsa idrica; prospettava poi ulteriori censure sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento, derivante sia dal raffronto con la tutela apprestata ad altri beni, di valore sicuramente inferiore all'acqua, la cui indebita appropriazione è presidiata dalla sanzione penale, sia dal raffronto tra le stesse condotte di impossessamento abusivo dell'acqua, a seconda che siano state poste in essere prima o dopo l'entrata in vigore della norma in esame, ovvero che risultino sorrette o non dalla «finalità industriale».

Richiamata la propria costante giurisprudenza secondo cui è «rimesso alla scelta discrezionale del legislatore, purché non manifestamente irragionevole, valutare quando e in quali limiti debba trovare impiego lo strumento della sanzione penale, che per sua natura costituisce *extrema ratio*, da riservare ai casi in cui non appaiano efficaci altri strumenti per la tutela di beni ritenuti essenziali (ordinanza n. 317 del 1996)» e ricostruito il contesto normativo nel quale si colloca la disposizione censurata, la Corte ha escluso che la scelta legislativa di sanzionare solo in via amministrativa eventuali comportamenti trasgressivi delle regole di utilizzo delle acque pubbliche sia manifestamente irragionevole.

Secondo la Corte, infatti, la disposizione censurata che sanziona come illecito amministrativo le condotte di derivazione o utilizzazione di acqua pubblica in assenza di provvedimento di autorizzazione o concessione dell'autorità competente si inserisce in un disegno volto a «regolare in modo sistematico e programmato, l'utilizzazione collettiva di un bene indispensabile e scarso, come l'acqua, che comporta la prevalenza delle regole amministrative di fruizione sul mero aspetto domenicale».

Da ciò deriva la non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di sanzionare solo in via

amministrativa eventuali comportamenti trasgressivi delle regole di utilizzo delle acque, «giacché deve aver primariamente riguardo al rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione nell'accesso ad un bene che appartiene in principio alla collettività». Né, d'altro canto, si sottolinea nella sentenza, la sanzione amministrativa prevista dalla norma censurata può dirsi «irrisoria e priva di efficacia dissuasiva».

Pur riconoscendo che altre soluzioni sarebbero astrattamente possibili, la Corte ha quindi escluso, in conformità alla propria giurisprudenza, di poter sindacare nel merito le discrezionali scelte sanzionatorie del legislatore, una volta rilevata la non manifesta irragionevolezza della norma censurata; norma, questa, non riconducibile peraltro al fenomeno delle cosiddette norme penali di favore. Per tali ragioni, la questione è stata dichiarata inammissibile «in quanto mirata in definitiva ad indurre un sindacato sulle scelte discrezionali sanzionatorie del legislatore, in una situazione non caratterizzata dalla manifesta irragionevolezza delle relative opzioni».

2.6. La finalità rieducativa della pena

Nella sentenza n. **189**, investita di una questione di legittimità costituzionale concernente il divieto di concessione di benefici penitenziari stabilito, nei confronti dei condannati resisi responsabili di condotte punibili ai sensi dell'art. 385 cod. pen., dal comma 1 dell'art. 58-*quater* ord. pen., la Corte ha ribadito che «in materia dei benefici penitenziari è criterio “costituzionalmente vincolante” quello che esclude “rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata caso per caso” (sentenza n. 436 del 1999)». In assenza di una valutazione individualizzata, ha rimarcato la Corte, «l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativo» (sentenza n. 257 del 2006; in senso conforme sentenza n. 79 del 2007) e si instaura di conseguenza un automatismo “sicuramente in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena” (sentenza n. 255 del 2006)».

Nello stesso senso si veda anche la sentenza n. **291** sul divieto di concessione dei benefici penitenziari previsto, nei confronti dei condannati ai quali sia applicata la recidiva reiterata, dal comma 7-*bis* dello stesso articolo.

Sulla base di tali premesse di ordine generale e valorizzando, nella sentenza n. 291, anche la propria giurisprudenza in tema di presunzioni assolute, la Corte ha dichiarato in entrambi i casi inammissibili le questioni proposte per omessa ricerca di una interpretazione adeguatrice delle disposizioni censurate.

In ordine alla possibilità per il giudice, in presenza di una forbice edittale molto ampia, di adeguare il trattamento punitivo al diverso disvalore delle singole violazioni rientranti nella previsione della norma, così realizzando la finalità rieducativa della pena, si veda la sentenza n. **47** nel paragrafo 2.5.

3. I principi costituzionali in materia processuale

3.1. Il giusto processo

L'art. 111 Cost. è stato più volte evocato quale parametro sia nella parte in cui garantisce la parità tra le parti del processo e la necessità di un effettivo contraddittorio tra le stesse, sia nella parte in cui sancisce l'imparzialità del giudice, sia, infine, nella parte in cui afferma che ogni giudizio deve avere una durata ragionevole.

La sentenza n. **3** ha rimarcato che «le garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio devono essere improntate a canoni di effettività e di parità».

Nell'ordinanza n. **163** si è affermato che «se dai principi del giusto processo discende il diritto ad un “equo vaglio giurisprudenziale”, ciò non toglie che il processo debba esser governato, per esigenze di certezza e ragionevole durata, da scansioni temporali, il cui mancato rispetto va assoggettato alla sanzione della decadenza dal compimento di determinate attività».

Secondo la sentenza n. **177** l'imparzialità del giudice, «ponendosi quale espressione del principio del giusto processo», è «connaturata all'essenza della giurisdizione e richiede che la funzione di giudicare sia assegnata a un soggetto “terzo”, non solo scevro di interessi propri che possano far ve-

lo alla rigorosa applicazione del diritto ma anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia da decidere, formatesi in diverse fasi del giudizio in occasioni di funzioni decisorie ch'egli sia stato chiamato a svolgere in precedenza». La Corte ha, inoltre, confermato il consolidato orientamento secondo cui «le norme sulla incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori costituzionali della terzietà e della imparzialità della giurisdizione», in quanto finalizzate ad evitare che «la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione [...] scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda*».

Sui rapporti fra i principi di terzietà ed imparzialità del giudice e i poteri istruttori del giudice del dibattimento si segnala la sentenza n. **73**. Nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 507 cod. proc. pen. sollevata nella parte in cui, secondo l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità, consente al giudice del dibattimento di disporre l'assunzione di nuovi mezzi di prova anche quando si tratti di prove dalle quali le parti sono decadute e sia mancata ogni acquisizione probatoria, la Corte ha affermato che – indipendentemente da ogni considerazione circa il problema della compatibilità col parametro costituzionale evocato degli interventi probatori officiosi del giudice (tema sul quale la Corte ebbe a prendere posizione, anteriormente alla modifica dell'art. 111 Cost., con la sentenza n. 111 del 1993) – nell'ipotesi in cui le nuove prove siano assunte su richiesta di parte, sia pure non più, a causa dell'intervenuta decadenza per tardivo deposito della suddetta lista, nell'esercizio pieno del diritto alla prova, la violazione dei principi di terzietà ed imparzialità del giudice è esclusa dal rilievo «pregiudiziale» che «non risulta configurabile neppure una reale deroga al principio dispositivo». Manca pertanto «in radice la possibilità di ipotizzare una lesione del principio di imparzialità del giudice – principio cui ineriscono, più che a quello di terzietà, le censure del rimettente, in quanto relative al rapporto tra giurisdizione e decisione – con riguardo al rischio, anche soltanto astratto, di una impropria assunzione da parte del giudice di compiti dell'accusa o della difesa, atta a trasformarlo in un “alleato” dell'uno o dell'altro dei contendenti».

Quanto alla ragionevole durata del processo, la sentenza n. **281** ha precisato che il relativo principio, «ribadito dall'art. 111, secondo comma, Cost., in coerenza con l'art. 6, primo comma, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...), se è diretto a disporre che il processo stesso non si protragga oltre certi limiti temporali, assicura anche che esso duri per il tempo necessario a consentire un adeguato spiegamento del contraddittorio e l'esercizio del diritto di difesa, di cui il diritto di avvalersi di una sufficiente tutela cautelare è componente essenziale».

3.2. Il diritto di azione e di difesa

L'art. 24 Cost. non è utilmente evocabile quale parametro di legittimità costituzionale «ove la disposizione censurata abbia ad oggetto non un procedimento di natura giurisdizionale ma [...] esclusivamente una procedura di carattere amministrativo»: così si è espressa l'ordinanza n. **77**, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24 Cost., dell'art. 8-*bis* della legge n. 386 del 1990, nella parte in cui prevede che, nel procedimento volto all'adozione dell'ordinanza prefettizia di applicazione delle sanzioni a seguito dell'emissione di assegni bancari senza autorizzazione o privi di provvista, le deduzioni presentate dall'interessato successivamente alla contestazione della condotta illecita siano valutate dal Prefetto e non da altra autorità.

Secondo l'ordinanza n. **110** «la Costituzione, fin dalle origini, ha assegnato con l'art. 24 (ribadendolo con l'art. 111) all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela, attraverso il giudizio, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi».

La sentenza n. **198** ha specificato che «la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, primo comma, Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giurisdizionale».

Il valore dell'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche è stato ritenuto compromesso nel caso deciso dalla sentenza n. **209**, che ha dichiara-

to costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 3, 24, primo comma, e 102 Cost., i commi 6 e 7 dell'art. 107-*bis* della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 13 del 1997, recanti l'interpretazione autentica, rispettivamente, dei commi 1 e 1-*bis* dell'art. 88 della medesima legge provinciale. A giudizio della Corte, tali norme, autoqualificate "interpretative", ma in realtà di contenuto innovativo e ad efficacia retroattiva, «hanno frustrato le legittime aspettative di soggetti che, basandosi sulla legislazione vigente, mai oggetto di dubbi interpretativi e di per sé chiara e univoca, avevano chiesto e ottenuto dai giudici amministrativi, sia in primo grado sia in appello, la tutela dei propri interessi, lesi dagli atti illegittimi annullati». Dunque, il legislatore provinciale è irragionevolmente intervenuto «per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme "interpretate" offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte». In tal modo, «non solo si è leso l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica delle fattispecie, che viene sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alterano rapporti pregressi, ma si è reso inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive».

Gli artt. 24 e 113 Cost. assicurano il diritto «a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva contro gli atti della pubblica amministrazione»: così la sentenza n. **236** che, da un lato, ha escluso la subordinazione di tale diritto a un principio di speditezza del procedimento elettorale (non espressamente affermato, in riferimento alle elezioni delle Camere, neppure dall'art. 61 Cost.); e, dall'altro, nel presupposto che «la sovranità popolare è esercitata "nelle forme e nei limiti della Costituzione" (art. 1, secondo comma, Cost.)», ha statuito che «il sindacato giurisdizionale sugli atti immediatamente lesivi relativi al procedimento preparatorio alle elezioni rappresenta una garanzia fondamentale per tutti i cittadini» e che «In un ordinamento democratico [...] la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti e, a questo fine, è essenziale assicurare una tutela giurisdizionale piena e tempestiva».

Gli attributi dell'inviolabilità e dell'effettività del «fondamentale» diritto garantito dall'art. 24 Cost. sono stati ribaditi dalla sentenza n. **281** che, pur riconoscendo al legislatore «ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali», ha sottolineato che «il diritto di difesa, al pari di ogni altro diritto garantito dalla Costituzione, deve essere regolato dalla legge ordinaria in modo da assicurarne il carattere effettivo», con la conseguenza che, «qualora per l'esercizio di esso, anche e tanto più sotto il profilo della tutela cautelare, siano stabiliti termini così ristretti da non realizzare tale risultato, il precetto costituzionale è violato».

Il diritto di difesa è stato ritenuto illegittimamente inciso dalla mancata previsione dell'obbligo dell'Istituto assicuratore, nel caso di decesso dell'assicurato, di avvertire i superstiti della loro facoltà di proporre domanda per ottenere lo speciale assegno continuativo mensile di cui all'art. 1 della legge n. 248 del 1976 nel termine decadenziale di centottanta giorni dalla data dell'avvenuta comunicazione. E' quanto ha deciso la sentenza n. **284**, la quale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 7, primo comma, della suddetta legge, ha osservato che «ciò che rileva ai fini della tutela del diritto di difesa non è l'ampiezza di tale termine, ma la decorrenza dello stesso da un momento in cui l'interessato acquista conoscenza, tramite l'Istituto assicuratore, della morte dell'infortunato».

Il diritto di difesa può essere, altresì, vulnerato da una penalizzante disciplina in materia di notificazioni, come ha riconosciuto la sentenza n. **365** relativa al giudizio di opposizione a sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada.

Sulla compatibilità costituzionale, in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., «di disposizioni normative aventi un contenuto non generale ed astratto ma concreto e particolare», cioè delle leggi-provvedimento, si segnala la sentenza n. **289**, la quale ha precisato che la possibilità riconosciuta alla legge, statale o regionale, di «attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati alla autorità amministrativa» non «determina un *vulnus* al diritto di difesa del cittadino riguardo agli effetti provvedimenti dell'atto normativo, posto che la posizione soggettiva di questo troverà la sua adeguata tutela, ovviamente non sul piano della giurisdizione amministrativa

ma, tramite questa, su quello, proprio della tipologia dell'atto in ipotesi lesivo, della giurisdizione costituzionale». Il principio di effettività della tutela giurisdizionale, garantito dagli indicati parametri, può essere leso da una «legge provvedimento che incide sugli effetti di un giudicato», interferendo «con l'esercizio della funzione giurisdizionale», come ha stabilito la sentenza n. **354**, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost., dell'art. 59, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2004.

La sentenza n. **310** – dichiarativa dell'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 24, 97, primo comma, e 113 Cost., dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008, nella parte in cui, stabilendo che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale ivi previsti non si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990, esclude l'applicazione ai medesimi provvedimenti dell'art. 3, comma 1, della legge n. 241 – ha osservato che «l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi», diretto a realizzare la conoscibilità e la trasparenza dell'azione amministrativa, «è radicato negli artt. 97 e 113 Cost., in quanto, da un lato, costituisce corollario dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione e, dall'altro, consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale».

La valenza processuale dei diritti sanciti dagli artt. 24 e 113 Cost. è stata particolarmente evidenziata dalla sentenza n. **355**, laddove ha dichiarato non fondata, in riferimento ai detti parametri, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, del d.l. n. 78 del 2009, in materia di esercizio dell'azione risarcitoria per danni all'immagine dell'ente pubblico da parte della procura operante presso il giudice contabile. Nell'occasione è stata ribadita la costante giurisprudenza secondo cui la garanzia apprestata dall'art. 24 Cost. «opera attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve, e si modella sui concreti lineamenti che il diritto riceve dall'ordinamento».

Sul diritto alla difesa tecnica, con particolare riferimento all'assistenza tecnica necessaria a supportare l'imputato nella scelta dei riti alternativi, si veda la questione di cui all'ordinanza n. **55**, e i richiami ivi contenuti alla sentenza n. 120 del 2002, ove in conformità alla consolidata giurisprudenza della Corte la difesa tecnica è indicata «quale nucleo essenziale della garanzia di cui all'art. 24, secondo comma, Cost.».

Una importante riaffermazione della garanzia della effettività della difesa, in particolare della difesa d'ufficio, è contenuta nella sentenza n. **106** con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 24, comma secondo, Cost., l'art. 8, comma secondo, ultimo periodo, del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, come modificato dall'art. 1 della legge 24 luglio 1985, n. 406, dall'art. 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242 e dall'art. 246 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 - nella parte in cui prevede che i praticanti avvocati possono essere nominati difensori d'ufficio.

Ferma la libera facoltà di affidare al praticante, nella piena consapevolezza della sua qualifica, il patrocinio nell'ambito delle materie di sua competenza (secondo quanto previsto dalla prima parte del secondo comma dell'art. 8 e ritenuto conforme all'art. 24, secondo comma, Cost. nella sentenza n. 5 del 1999), la garanzia della effettività della difesa è invece compromessa – ha affermato la Corte – nella diversa ipotesi di nomina del praticante a difensore d'ufficio. In tale ipotesi, infatti, all'indagato o all'imputato «potrebbe essere assegnato, senza il concorso della sua volontà, un difensore che non ha percorso l'intero *iter* abilitativo alla professione», mentre nel caso di nomina a favore dell'irreperibile sarebbe esclusa anche ogni possibilità di porre rimedio all'inconveniente denunciato mediante la sostituzione con un difensore di fiducia.

La differenza tra il praticante e l'avvocato iscritto all'albo si apprezza del resto non solo sotto il profilo - prospettato dal rimettente - della capacità professionale (che, nel caso del praticante, è in corso di maturazione), ma anche sotto l'aspetto della capacità processuale, intesa come legittimazione ad esercitare, in tutto o in parte, i diritti e le facoltà proprie della funzione defensionale: infatti, il praticante iscritto nel registro, pur essendo abilitato a proporre dichiarazione di impugnazione, non

può partecipare all'eventuale giudizio di gravame e si trova, altresì, nell'impossibilità di esercitare attività difensiva davanti al tribunale in composizione collegiale, competente in caso di richiesta di riesame nei giudizi cautelari. Tali limiti valgono evidentemente anche per la nomina del difensore di fiducia, in tal caso tuttavia essi sono «liberamente accettati dall'imputato» e non «imposti» come in sede di nomina del difensore d'ufficio.

Nella sentenza **n. 140** la Corte, decidendo nel senso della non fondatezza una questione concernente la disciplina delle nuove contestazioni nel giudizio abbreviato, ha sottolineato in linea con precedenti pronunce che «il diritto di difesa non potrebbe considerarsi compromesso dal mero “aggravio” derivante dallo svolgimento di processi separati per reati in continuazione». La pluralità di procedimenti, infatti, «non impedisce che l'imputato possa esplicitare il diritto stesso, con pienezza di garanzie, in tutte le diverse sedi processuali nelle quali vengono esaminati i reati esecutivi del medesimo disegno criminoso (sentenza n. 64 del 2009; nonché, con riguardo ad altra ipotesi di connessione di procedimenti, sentenza n. 198 del 1972), fino ad ottenerne il riconoscimento in sede di esecuzione, nel caso di separate pronunce (art. 671 cod. proc. pen.)».

Secondo un consolidato orientamento è consentito al legislatore modulare l'esercizio del diritto di difesa in relazione alle caratteristiche delle varie fasi del procedimento e della particolare struttura dei riti.

Nel solco di tale indirizzo la Corte nella sentenza **n. 229**, richiamando in particolare le sentenze n. 164 del 1983 e n. 172 del 1972, ha ribadito in riferimento all'attuale disciplina del giudizio direttissimo che l'assenza della fase delle indagini preliminari, tipica di tale rito, «non confligge con il diritto di difesa, atteso che non sussiste un interesse dell'imputato, costituzionalmente protetto, a che il riconoscimento della sua innocenza avvenga in una fase anteriore al dibattimento», ancora che «la garanzia del diritto di difesa in ogni stato del procedimento non significa che sia costituzionalmente imposta l'articolazione del procedimento in più stati, ma solo che, quando più fasi processuali siano stabilite dalla legge, non ve ne sia alcuna nella quale la difesa sia preclusa» e, infine, che «la scelta della struttura del processo si risolve comunque in un problema di scelta legislativa, come tale rimesso al legislatore ordinario, il quale può razionalmente prescindere dallo schema tradizionale sulla base di specifiche valutazioni di politica criminale, senza che ciò incida affatto sul diritto di difesa che ben potrà essere esercitato nel dibattimento in tutta la sua pienezza».

3.3. La tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti

Con la sentenza **n. 190** la Corte, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, commi 2-*quater*, lett. *f*), 2-*quinquies* e 2-*sexies*, ord. pen. sollevate in riferimento agli artt. 3, 13, 24, primo comma, 27 e 113, primo e secondo comma, Cost., ha ribadito quanto già affermato in precedenti decisioni circa la reclamabilità dei provvedimenti adottati dall'amministrazione penitenziaria - con il conseguente potere del giudice di sorveglianza di disapplicare in tutto o in parte il provvedimento impugnato - a tutela di posizioni giuridiche dei detenuti che «per la loro stretta inerenza alla persona umana sono qualificabili come diritti soggettivi costituzionalmente garantiti» (sentenze n. 410 e 349 del 1993).

Nell'ambito del perdurante controllo di legalità orientato alla tutela dei diritti, ha sottolineato la Corte, la riduzione del limite massimo di due ore di permanenza all'aperto imposta con i provvedimenti applicativi «può essere sempre oggetto di reclamo al tribunale di sorveglianza, da parte di singoli detenuti, per violazione di un diritto soggettivo (quale, ad esempio, il diritto alla salute)». In tali ipotesi tuttavia non si tratterebbe «di un controllo sulla “congruità” del provvedimento rispetto ai fini di sicurezza, ma dell'accertamento della eventuale lesione di un diritto fondamentale – mai giustificabile, neppure per esigenze di sicurezza – da verificare caso per caso» (v. più diffusamente nella parte dedicata all'ordinamento penitenziario).

3.4. Il patrocinio a spese dello Stato

L'ordinanza n. **88** ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 del d.P.R. n. 115 del 2002, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., nella parte

in cui consente la liquidazione dell'onorario al difensore di persona ammessa al patrocinio, anche quando egli propone un'impugnazione dichiarata inammissibile. La Corte rimettente ha, infatti, trascurato di considerare gli artt. 120 e 136 del citato d.P.R., inseriti nel Titolo IV che disciplina specificamente il patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario. In particolare, l'art. 120 prevede che «La parte ammessa rimasta soccombente non può giovare dell'ammissione per proporre impugnazione, salvo che per l'azione di risarcimento del danno nel processo penale», mentre l'art. 136 dispone che «Con decreto il magistrato revoca l'ammissione al patrocinio provvisoriamente disposta dal consiglio dell'ordine degli avvocati, se risulta l'insussistenza dei presupposti per l'ammissione ovvero se l'interessato ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave». La ricostruzione solo parziale del quadro normativo di riferimento ha indotto, pertanto, la Consulta a ritenere palesemente destituita di fondamento la denunciata compromissione dei canoni di ragionevolezza e di ragionevole durata del processo.

Lo stesso esito di manifesta infondatezza è stato riservato dall'ordinanza n. **203** alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 30, 31, 36 e 111 Cost., nella parte in cui non prevede che le spese dei consulenti nominati dal giudice siano anticipate dallo Stato. Il rimettente ha fondato i suoi dubbi di costituzionalità sull'errato presupposto interpretativo che la norma *de qua* possa comportare la gratuità dell'opera svolta dall'ausiliario del giudice. In realtà, il menzionato art. 131, nel regolare il procedimento di liquidazione degli onorari dell'ausiliario nell'ambito dei giudizi civili, «predispone il rimedio residuale della prenotazione a debito, proprio al fine di evitare che il diritto alla loro percezione venga pregiudicato dall'impossibile ripetizione dalle parti». Quanto alla diversa disciplina dell'anticipazione degli onorari dell'ausiliario del magistrato nominato nell'ambito del processo penale, la Corte ha ribadito che «essa trova la sua ragione nella ontologica diversità di tale giudizio rispetto a quello civile». Infine, in relazione alla presunta violazione dell'art. 111 Cost., si è sottolineata l'inconferenza di tale richiamo poiché l'art. 131, «disciplinando il procedimento di liquidazione delle spese sostenute dall'ausiliario del magistrato, non è idoneo ad incidere sui tempi di celebrazione del processo cui lo stesso procedimento è accessorio».

Con la sentenza n. **139** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, Cost., l'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati ivi indicati il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette la prova contraria.

La disposizione censurata - volta ad evitare che soggetti in possesso di ingenti ricchezze, acquisite con attività delittuose riferibili alle associazioni a delinquere di stampo mafioso e alle associazioni finalizzate al narcotraffico ed al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, possano paradossalmente fruire di un beneficio riservato, per dettato costituzionale (art. 24, terzo comma), ai «non abbienti» - non si sottrae, secondo la Corte, ad un giudizio di irragionevolezza per il carattere assoluto della presunzione introdotta, che non ammette la prova del contrario e rende superflue eventuali indagini giudiziarie sulle effettive condizioni economiche dell'imputato.

Invero tale presunzione, insensibile alle rilevanti differenze tra la posizione e il reddito dei capi delle associazioni criminali e dei semplici partecipi, nonché ad eventuali percorsi di emancipazione dei singoli imputati dai sodalizi criminali, opera senza limiti di tempo, per qualunque tipo di reato e persino in ambito civile, amministrativo, contabile o tributario, producendo l'effetto sostanziale di un'impropria sanzione, per il fatto di appartenere o di essere appartenuto ad un'organizzazione criminale, consistente nella limitazione indiscriminata nell'esercizio di un diritto fondamentale come quello di difesa, e imprimendo sui soggetti considerati dalla norma uno «stigma permanente e incancellabile che incide, comprimendolo, sul diritto fondamentale di difesa, così come configurato dall'art. 24, secondo e terzo comma, Cost.».

L'accesso al patrocinio a spese dello Stato può essere diversamente regolato per i non abbienti in presenza di altri principi costituzionali da salvaguardare, per garantire la tutela di beni individuali o collettivi di pari meritevolezza, purché non venga inciso il pieno esercizio del diritto di difesa. E a

questo riguardo – ha sottolineato la Corte – «non occorre spendere molte parole per ricordare quanto l'attività delittuosa della criminalità organizzata provochi gravi lesioni dei diritti fondamentali dei cittadini e incida negativamente sulle condizioni di vita democratica e civile di intere comunità, determinando, di contro, cospicui arricchimenti per gli associati». Condizioni queste a fronte delle quali «il legislatore ben può introdurre discipline particolari, anche nella fruizione di diritti fondamentali, che tuttavia non possono mai risolversi nella pratica vanificazione degli stessi».

Nel caso di specie, non può, pertanto, ritenersi irragionevole che, sulla base della comune esperienza, il legislatore presuma che l'appartenente ad un'organizzazione criminale abbia tratto dalla sua attività delittuosa profitti sufficienti ad escluderlo in permanenza dal beneficio del patrocinio a spese dello Stato. Ciò che, tuttavia, contrasta con i principi costituzionali è il carattere assoluto di tale presunzione, che determina un'esclusione irrimediabile, in violazione degli evocati parametri costituzionali.

L'introduzione, costituzionalmente obbligata, della prova contraria – si precisa nella sentenza – non elimina dall'ordinamento la presunzione prevista dal legislatore, che continua dunque ad implicare un'inversione dell'onere di documentare la ricorrenza dei presupposti reddituali per l'accesso al patrocinio. Spetterà al richiedente dimostrare il suo stato di «non abbenza», non già con una semplice autocertificazione ma con l'adeguata allegazione di concreti elementi di fatto, dai quali possa desumersi in modo chiaro e univoco la propria effettiva situazione economico-patrimoniale; e spetterà al giudice verificare rigorosamente l'attendibilità di tali allegazioni, avvalendosi di tutti gli strumenti di indagine che la legge mette a sua disposizione.

3.5. La presunzione di non colpevolezza

La presunzione di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. «non consente che si produca un effetto sanzionatorio ulteriore causato da un comportamento la cui illiceità penale deve essere accertata ancora in via definitiva». E' quanto ha affermato la Corte nella sentenza n. 249 ponendo a raffronto la previsione della circostanza aggravante della recidiva (la cui applicazione è subordinata ad una sentenza definitiva di condanna per un delitto non colposo) e la previsione quale circostanza aggravante del fatto commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio dello nazionale (che è invece oggetto di un accertamento incidentale del giudice del reato comune, non subordinato neppure all'esito di eventuali ricorsi amministrativi dell'interessato).

Sulla compatibilità del principio di non colpevolezza con la carcerazione preventiva nel senso che sia «la prima a segnare, in negativo, i confini di ammissibilità della seconda», si veda nel paragrafo n. 1 (e più diffusamente nella parte processuale dedicata alle misure cautelari) la sentenza n. 265, che contiene importanti e significative affermazioni sui limiti costituzionali della carcerazione *ante iudicium*.

3.6. La pubblicità delle udienze

Nella sentenza n. 93, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956 e dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, «nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica», la Corte ha affermato che «l'assenza di un esplicito richiamo in Costituzione non scalfisce il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie: principio che – consacrato anche in altri strumenti internazionali, quale, in particolare, il Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 (art. 14) – trova oggi ulteriore conferma nell'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), recepita dall'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata derivante dalle modifiche ad esso apportate dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ed entrata in vigore il 1° dicembre 2009».

Richiamando la propria giurisprudenza sul tema, la Corte ha ribadito nell'occasione che «la pubblicità del giudizio, specie di quello penale, costituisce principio connaturato ad un ordinamento

democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale – in forza dell'art. 101, primo comma, Cost. – trova in quella sovranità la sua legittimazione» e che tale principio «non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971)».

Sezione II

I rapporti etico-sociali

1. La tutela della famiglia

1.1. Le unioni di fatto

Da segnalare è l'ordinanza n. 7, con la quale la Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge n. 392 del 1978 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., nella parte in cui – tenuto conto della declaratoria di illegittimità costituzionale, pronunciata con la sentenza n. 404 del 1988 – non prevede che, in caso della cessazione della convivenza *more uxorio*, al conduttore di un immobile ad uso abitativo succeda nel contratto di locazione il convivente rimasto ad abitare nell'immobile locato, pure in mancanza di prole comune.

La Corte osserva subito che sulla identica questione essa ha già avuto modo di pronunciarsi con la ordinanza n. 204 del 2003 – del tutto trascurata dal giudice rimettente – nella quale si è reputato manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale, in considerazione della più volte affermata profonda diversità che caratterizza la convivenza *more uxorio* rispetto al rapporto coniugale, tale da impedire l'automatica parificazione delle due situazioni, ai fini di una identità di trattamento fra i rispettivi regimi.

Tali considerazioni valgono, evidentemente, anche in relazione alla comparazione tra la cessazione della convivenza con prole e la cessazione di quella senza prole, trattandosi, pure in questo caso, di situazioni del tutto disomogenee, rispetto alle quali non sono invocabili né il principio di eguaglianza né le argomentazioni contenute nella nota sentenza n. 404 del 1988 - pronunciata in tema di successione nel contratto di locazione da parte del convivente *more uxorio* ed evocata dal giudice rimettente - a sostegno della esigenza di tutelare un nucleo familiare sul presupposto della esistenza della prole naturale.

1.2. Le unioni omosessuali

Nella sentenza n. 138 la Corte ha dichiarato non fondata, in riferimento agli articoli 3 e 29 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli articoli 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-*bis* e 156-*bis* cod. civ. «nella parte in cui, sistematicamente interpretati, non consentono che le persone di orientamento omosessuale possano contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso».

La Corte, esaminando la normativa rilevante, osserva che i concetti di famiglia e di matrimonio non si possono ritenere “cristallizzati” con riferimento all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore, perché sono dotati della duttilità propria dei principi costituzionali e, quindi, vanno interpretati tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell'ordinamento, ma anche dell'evoluzione della società e dei costumi.

Tuttavia, detta interpretazione non può spingersi fino al punto d'incidere sul nucleo della norma, modificandola in modo tale da includere in essa fenomeni e problematiche non considerati in alcun modo quando fu emanata.

Ora, come risulta dai lavori preparatori, espressamente chiamati in causa dal Collegio, la questione delle unioni omosessuali rimase del tutto estranea al dibattito svoltosi in sede di Assemblea costituente in relazione all'elaborazione dell'art. 29 Cost., in seno al quale è stata considerata la nozione di matrimonio definita dal codice civile entrato in vigore nel 1942, che stabiliva (e tuttora stabilisce) che i coniugi dovessero essere persone di sesso diverso.

Si rileva che in tal senso orienta l'interprete anche il secondo comma dell'art. 29 Cost., che, affermando il principio dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, ebbe riguardo proprio alla posizione della donna cui intendeva attribuire pari dignità e diritti nel rapporto coniugale.

Orbene, tale significato del precetto costituzionale non può, secondo il Giudice delle leggi, essere superato per via ermeneutica, perché non si tratterebbe di una semplice rilettura del sistema o di ab-

bandonare una mera prassi interpretativa, bensì di procedere ad un'interpretazione creativa.

Né – secondo la Corte – la norme impugnate danno luogo ad una irragionevole discriminazione, in quanto le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio.

2. La tutela della maternità

La Corte, con la sentenza n. 71, è chiamata a pronunciarsi sulla tutela della maternità, sancita dall'art. 31 Cost., dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 504, della legge n. 244 del 2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), in riferimento alla richiamata norma costituzionale, oltre che agli artt. 3 e 37 della Costituzione, nella parte in cui, nell'interpretare l'art. 25 del decreto legislativo n. 151 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), stabilisce che la contribuzione figurativa prevista dallo stesso art. 25 è riconosciuta solo agli iscritti in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 151 del 2001.

La Corte, premessa una ricostruzione del quadro normativo rilevante, conclude che la norma censurata non si pone, anzitutto, in contrasto con l'indicato art. 3 della Costituzione, in quanto essa ha natura interpretativa e non innovativa, atteso che la sua portata precettiva è compatibile, come dimostrato dai contrasti interpretativi dalla stessa Corte descritti, rispetto alla (indicata) disciplina previgente.

Tale conclusione appare confermata dal costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale secondo cui «il legislatore può emanare norme che precisino il significato di preesistenti disposizioni anche se non siano insorti contrasti giurisprudenziali, ma sussista comunque una situazione di incertezza nella loro applicazione, essendo sufficiente che la scelta imposta rientri tra le possibili varianti di senso del testo interpretato e sia compatibile con la sua formulazione» (sentenza n. 170 del 2008).

La norma censurata non contrasta, poi, secondo la Corte, con gli artt. 31 e 37 della Costituzione, in quanto non incide sull'*an* del diritto alla pensione, ma solo marginalmente sul *quantum*; laddove il mancato aumento del trattamento previdenziale goduto da chi, alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 151 del 2001, già era in pensione, non vale a far considerare tale emolumento insufficiente ai fini della tutela imposta dalle norme costituzionali indicate.

Sezione III

I rapporti economici

1. La previdenza sociale

La paventata violazione dell'art. 38 Cost. – nella misura in cui esso pone, secondo il rimettente, una garanzia “strettamente collegata con lo stato di bisogno ricollegabile alle pensioni vedovili” – da parte dell'art. 1, commi 774 e 775, della legge n. 296 del 2006 (il quale dispone, con norma di interpretazione autentica, per le pensioni di reversibilità corrisposte dall'INPDAP e sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, l'attribuzione dell'indennità integrativa speciale, già in godimento del “dante causa”, nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, con salvezza dei soli trattamenti più favorevoli in atto alla data di entrata in vigore della legge “già definiti in sede di contenzioso”) non è stata condivisa dalla Corte, la quale ha ritenuto infondata, con la sentenza n. **228**, la relativa questione di legittimità costituzionale, rilevando che è pienamente ammissibile un intervento legislativo che operi su rapporti di durata, come quelli in esame, per soddisfare esigenze, non solo di contenimento della spesa pubblica, ma anche di armonizzazione dei trattamenti pensionistici tra settore pubblico e privato, mentre d'altro canto (v. ordinanza n. 170 del 2009) il fluire del tempo è valido discrimine di situazioni giuridiche analoghe e la effettività della garanzia di cui all'art. 38 Cost. non può reputarsi elisa da una regolamentazione che parifica la pensione di reversibilità del settore pubblico a quella del settore privato. (v. sentenza n. 74 del 2008).

Di rilievo appare anche la sentenza n. **316**, secondo cui non è fondata, in relazione agli artt. 3, 36 e 38, comma 2, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, il quale dispone il blocco della perequazione automatica, per il solo anno 2008, delle pensioni con importo superiore a otto volte il trattamento minimo INPS.

Dal principio enunciato nell'art. 38 Cost., infatti, non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici, soprattutto ove si consideri che le pensioni incise dalla norma impugnata, per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo.

Parimenti insussistente è la violazione dell'art. 36 Cost.: in relazione all'adeguatezza dei trattamenti di quiescenza alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia, la giurisprudenza costituzionale ha, infatti, ripetutamente affermato che tale principio non impone un aggancio costante dei trattamenti pensionistici agli stipendi (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 1999 e ordinanza n. 531 del 2002).

Dunque, spetta al legislatore dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona, esigenze, queste, che la norma impugnata non scalfisce, per i suoi effetti limitati al 2008.

La Corte, tuttavia, sottolinea che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta.

2. La libertà di iniziativa economica privata

Il parametro della libertà di iniziativa economica privata, consacrato all'art. 41 Cost., è stato oggetto di diverse pronunce di rilievo da parte della Corte.

Di sicuro interesse è la n. **124**, secondo cui è costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 1, della legge reg. Calabria n. 42 del 2008, con il quale il legislatore regionale ha posto una disciplina che contrasta con il principio di cui all'art. 41 Cost., in quanto sottrae il 20% della potenza di energia au-

torizzabile al libero mercato e, nel destinarlo a determinate finalità, individua i possibili legittimati ad ottenere la suddetta quota sulla base di requisiti del tutto atecnici, ponendo, peraltro, a loro carico una serie di condizioni (che destinino una significativa quota degli investimenti per attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese) estranee all'oggetto della autorizzazione ottenuta.

Osserva la Corte che discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio secondo cui la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni, nonché con i principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea (v. analogamente sentenza n. 207 del 2001).

Nel senso dell'infondatezza, si è pronunciata, invece, la Corte nella **sentenza n. 152**, in merito alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge n. 117 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 160/2007, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui prevede che l'obbligo di interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore due della notte operi soltanto per i titolari e i gestori di esercizi pubblici ove, congiuntamente all'attività di vendita e di somministrazione di bevande, si svolgono, con qualsiasi modalità e in qualsiasi orario, spettacoli o altre forme di intrattenimento.

E' insussistente, a parere del Collegio, la dedotta violazione dell'art. 41 Cost., in quanto la censurata disposizione, perseguendo la finalità di assicurare l'incolumità dei soggetti coinvolti nella circolazione dei veicoli a motore, risponde a ragioni di protezione di valori primari attinenti alla persona, il cui rispetto è il limite insuperabile di ogni attività economica.

Sotto altro profilo, l'iniziativa del rimettente si presenta contraddittoria, poiché, pur essendo basata su argomenti che - nel sollecitare l'ampliamento del novero dei destinatari dell'impugnato precetto - sembrerebbero diretti ad ottenere un intervento di tipo additivo, si risolve nella richiesta - peraltro necessitata in considerazione dell'oggetto del giudizio principale - di caducazione integrale della norma in esame.

Non fondata è stata dichiarata, con la sentenza n. **247**, invece la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-*bis*, della legge reg. Veneto n. 10 del 2001 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), introdotto dall'art. 16 della legge reg. Veneto n. 7 del 2005 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo), sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 5, 10, comma 1, 41, 117, commi 1 e 2, lett. e), e 118 della Costituzione, in base al quale «È vietato il commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti».

La *ratio* del divieto trova altresì giustificazione, secondo la Corte, nello scopo di garantire, indirettamente, attraverso norme che ne salvaguardino la ordinata fruizione, la valorizzazione dei maggiori centri storici delle città d'arte del Veneto a forte vocazione turistica. D'altronde, si osserva che di tale esigenza si è fatto carico anche il legislatore statale con il decreto legislativo n. 42 del 2004, ove si è ribadito che i Comuni «individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio» (art. 52).

Il Giudice delle leggi evidenzia peraltro che la norma censurata non produce alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, giacché il divieto sancito dalla Regione Veneto si colloca nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale del commercio ed appare razionalmente giustificato dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale.

Né risulta violato il principio di cui all'art. 41 Cost. (evocato in connessione con l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.), avuto riguardo al costante orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui deve negarsi che sia «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale», purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima «non appaia arbitraria» e, «per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue» (*ex plurimis*

sentenze n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009).

Parimenti non fondata, a tenore della **sentenza n. 270**, è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-quinquies, del decreto-legge n. 347 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39 del 2004, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., nella misura in cui dispone, per le operazioni di concentrazione effettuate entro il 30 giugno 2009, tra imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali e sottoposte ad amministrazione straordinaria, una deroga al procedimento di controllo stabilito dalla legge n. 287 del 1990, prevedendo, in particolare, l'esclusione della necessità di autorizzazione di cui alla suddetta legge e la preventiva notifica di tali operazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, chiamata a prescrivere idonee misure comportamentali e a definire il termine, comunque non inferiore a tre anni, per la cessazione di eventuali posizioni di monopolio.

La disciplina posta dalla legge n. 287 – che demanda all'Autorità il compito di valutare se le concentrazioni comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, stabilendo le misure necessarie per porvi rimedio – non è, secondo quanto statuito dalla Corte, a contenuto costituzionalmente vincolato, potendo il legislatore prevedere la possibilità di autorizzare operazioni di concentrazione in funzione di altri interessi costituzionalmente rilevanti, diversi da quelli inerenti all'assetto concorrenziale del mercato.

A tal proposito, la Corte osserva che la norma *de qua* indica che le concentrazioni ivi disciplinate rispondono «a preminenti interessi generali», da individuare alla luce del contesto di riferimento e dei lavori preparatori. Nella specie, occorre fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un'impresa in amministrazione straordinaria, che svolgeva un servizio pubblico essenziale del quale doveva essere garantita la continuità, peraltro in un settore particolare, strategico per l'economia nazionale e meritevole di distinta considerazione, che esigeva di scongiurare distorsioni ed interruzioni suscettibili di ricadute sistemiche in ulteriori comparti. Tale obiettivo è attestato nei lavori preparatori, dai quali emerge l'intento del legislatore di garantire la continuità del trasporto aereo su tutte le rotte nazionali e di evitare la dissoluzione di un'impresa di rilevanti dimensioni e la dispersione del valore aziendale, in vista della tutela dei livelli occupazionali e di esigenze strategiche dell'economia nazionale.

Questi interessi sono riconducibili alle ragioni di «utilità sociale» ed ai «fini sociali» (art. 41 Cost.) che giustificano uno specifico, eccezionale, intervento di regolazione estraneo alla sfera di competenza dell'Autorità.

Una volta identificati gli interessi costituzionalmente rilevanti riconducibili alle clausole generali dell'«utilità sociale» e dei «fini sociali» (art. 41 Cost.), la soluzione realizzata per garantirne la tutela resiste, secondo il Collegio, al necessario test di proporzionalità al quale va sottoposta. La disciplina della concorrenza permette, infatti, di tenere conto di detti interessi e di valorizzarli anche al fine di una particolare conformazione del controllo delle concentrazioni. Inoltre, la norma impugnata ha confermato la possibilità per l'Autorità di colpire *ex post* l'eventuale abuso di posizione dominante che seguisse alla concentrazione.

Evidenzia la Corte che il legislatore ha, altresì, dimostrato attenzione per i consumatori, mantenendo fermo il potere dell'Autorità di stabilire le misure comportamentali idonee a garantirne gli interessi, di esercitare un controllo continuo e di modulare nel tempo le misure.

Infine, la norma in esame ha attribuito all'Autorità il potere di definire «il termine, comunque non inferiore a tre anni, entro il quale le posizioni di monopolio eventualmente determinatesi devono cessare»: il carattere transitorio della disciplina derogatoria concorre, secondo l'iter argomentativo svolto dalla Corte, a farne escludere l'irragionevolezza e l'incidenza sugli evocati parametri.

Analogamente, la Corte, con la sentenza n. **289**, ha ritenuto ancora una volta non fondata, in relazione agli artt. 41 e 42 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2007 e del punto 5 dell'allegato “Piano di riordino posti letto ospedalieri”, il quale prevede a sua volta, la determinazione dei posti letto fruibili, nella Regione, presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.

Si ricorda che la ridefinizione dei posti letto in dotazione della ospedalità privata accreditata presso il Servizio sanitario prevede i seguenti criteri, enunciati al comma 10 del paragrafo 1 del predetto punto 5 (che parrebbe essere, pertanto, la specifica disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale): abbattimento sino ad un massimo del 30% «per i posti letto di riabilitazione»; «un ulteriore abbattimento pari al 15% della dotazione complessiva dei PL di lungodegenza» ed, infine, l'abbattimento sino ad un massimo del 30% dei «posti letto per acuti». Riguardo alla asserita violazione della libertà di impresa, la Corte evidenzia che la disciplina in questione non comporta alcun vincolo alla iniziativa economica, in quanto non pone alcun limite quantitativo alla facoltà degli imprenditori privati di realizzare strutture sanitarie, in particolare riguardo al numero dei posti letto ivi installati. Essa si limita, in applicazione dell'ineludibile principio di autorganizzazione della pubblica Amministrazione, a determinare quale sia il numero dei posti letto che, in base al regime dell'accreditamento, sono a carico economico del servizio sanitario pubblico.

Alla infondatezza della questione argomentata in relazione all'art. 41 della Costituzione consegue, in assenza di qualsivoglia meccanismo espropriativo, l'infondatezza anche di quella ipotizzata ai sensi dell'art. 42 Cost.

Di facile risoluzione anche la questione relativa alla paventata violazione dell'art. 24 Cost., sollevata in quanto, stante la riferita natura di legge provvedimento, la legge regionale n. 6 del 2007 impone ai destinatari dei suoi effetti non la impugnazione di un atto amministrativo, ma quella mediata attraverso l'incidente di legittimità costituzionale della legge stessa. Ricorda, infatti, la Corte che non è preclusa alla legge ordinaria, né a quella di fonte regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati alla autorità amministrativa (sentenza n. 267 del 2007); né ciò determina un *vulnus* al diritto di difesa del cittadino riguardo agli effetti provvedimentali dell'atto normativo, posto che la posizione soggettiva di questo troverà la sua adeguata tutela, ovviamente non sul piano della giurisdizione amministrativa ma, tramite questa, su quello, proprio della tipologia dell'atto in ipotesi lesivo, della giurisdizione costituzionale.

Merita un cenno la sentenza n. **340** – preceduta dalla conforme sentenza n. **180**, espressamente richiamata dalla prima pronuncia – con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge reg. Toscana n. 77 del 2009 - nella parte in cui dispone che “Su richiesta del concessionario la durata della proroga può essere estesa fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti” – per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, dal momento che coloro i quali in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità – a differenza dei vecchi concessionari - , alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti.

La previsione di una proroga dei rapporti concessori in corso, in luogo di una procedura di rinnovo che «apra» il mercato, è, peraltro, ritenuta del tutto contraddittoria rispetto al fine di tutela della concorrenza e di adeguamento ai principi comunitari (sentenza n. 1 del 2008).

3. La proprietà

Si distingue, in tema di tutela del diritto di proprietà, la sentenza n. **293**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 per contrasto con l'art. 76 Cost., in quanto viziato da eccesso di delega.

La norma censurata ha ad oggetto la disciplina dell'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico e consente all'autorità che abbia utilizzato a detti fini un bene immobile in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, di disporre l'acquisizione al suo patrimonio indisponibile, con l'obbligo di risarcire i danni al proprietario. La disposizione regola, inoltre, tempo e contenuto dell'atto di acquisizione, l'impugnazione del medesimo, la facoltà della pubblica amministrazione di chiedere che il giudice amministrativo «di-

sponga la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione del bene senza limiti di tempo», fissando i criteri per la quantificazione del risarcimento del danno (cd. occupazione sanante).

La Corte effettua una ricognizione dell'evoluzione giurisprudenziale in tema di occupazione senza titolo e, segnatamente, della cd. occupazione appropriativa e della cd. occupazione usurpativa, ricordando che la prima è caratterizzata da una anomalia del procedimento espropriativo, a causa della sua mancata conclusione con un formale atto ablativo, mentre la seconda è collegata alla trasformazione del fondo di proprietà privata, in assenza di dichiarazione di pubblica utilità.

Nel primo caso, l'acquisto della proprietà consegue ad un'inversione della fattispecie civilistica dell'accessione di cui agli artt. 935 ss. cod. civ., in considerazione della trasformazione irreversibile del fondo (la destinazione irreversibile del suolo privato illegittimamente occupato comportava l'acquisto a titolo originario, da parte dell'ente pubblico, della proprietà del suolo e la contestuale estinzione del diritto di proprietà del privato).

L'«occupazione usurpativa», invece, non accompagnata da dichiarazione di pubblica utilità, *ab initio* o per effetto dell'intervenuto annullamento del relativo atto o per scadenza dei relativi termini, in quanto tale non determina dunque l'effetto acquisitivo a favore della pubblica amministrazione.

La Corte osserva che la legge-delega (n. 50 del 1999), da cui trae legittimazione lo stesso art. 43 impugnato, aveva conferito, sul punto, al legislatore delegato il potere di provvedere soltanto ad un coordinamento «formale» relativo a disposizioni «vigenti». L'istituto previsto e disciplinato dalla norma impugnata, viceversa, è connotato da numerosi aspetti di novità, che rendono la disposizione marcatamente innovativa – oltretutto in parte non coerente con le stratificate acquisizioni giurisprudenziali – laddove della disciplina in materia era consentito solo un mero riordino.

In primo luogo, la Corte osserva che non è dato ravvisare nelle leggi indicate nell'allegato I, alla legge n. 59 del 1997, alcuna norma che potesse giustificare un intervento della pubblica amministrazione, in via di sanatoria, sulle procedure ablatorie previste.

Inoltre, il citato art. 43, ha assimilato le due figure di occupazione appropriativa ed occupazione usurpativa, introducendo la possibilità per l'amministrazione e per chi utilizza il bene di chiedere al giudice amministrativo, in ogni caso e senza limiti di tempo, la condanna al risarcimento in luogo della restituzione. Peraltro, esso estende tale disciplina anche alle servitù, rispetto alle quali la giurisprudenza aveva escluso l'applicabilità della cosiddetta occupazione appropriativa, difettando il requisito della non emendabile trasformazione del suolo in una componente essenziale dell'opera pubblica.

Ancora, la norma censurata differisce il prodursi dell'effetto traslativo al momento dell'atto di acquisizione.

Infine, nel regime risultante dalla norma impugnata, si prevede un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che ha commesso l'illecito, a dispetto di un giudicato che dispone il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato, contrariamente rispetto a quanto sancito dalla giurisprudenza di legittimità precedente che escludeva una simile efficacia sanante retroattiva del provvedimento amministrativo.

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il diritto di elettorato

Una prima pronuncia di sicuro interesse relativa alla tutela dei diritti politici è la sentenza n. **4**, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009 (Legge elettorale), promossa, in riferimento agli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione. La norma impugnata prevede, per la prima volta nell'ordinamento italiano, la cosiddetta "preferenza di genere", disponendo che l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

V. *amplius infra*, cap. III, sez. II, par. 1.1.

La tutela del diritto all'elettorato passivo è stata oggetto della sentenza n. **283**, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzione dell'art. 2, comma 1, lett. r), della legge reg. Valle d'Aosta n. 20 del 2007, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., nella parte in cui stabilisce che non sono eleggibili alla carica di consigliere regionale, tra gli altri, «il legale rappresentante e i direttori di struttura sanitaria o socio-sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'Azienda regionale Usl della Valle d'Aosta». (V. *amplius infra*, cap. III, sez. II, par. 7.1.1).

Di particolare interesse risulta, infine, la sentenza n. **143**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), 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 (si veda anche *infra*, cap. III, sez. II, par. 7.1.1).

Sezione V

I doveri di solidarietà

1. La disciplina dei tributi

Nella sentenza n. **228**, è dichiarata infondata la questione di legittimità, sollevata con riferimento all'art. 53, comma 1, Cost., dell'art. 1, comma 774, della legge n. 296 del 2006, ove si stabilisce che "L'estensione della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive e sostitutive di detto regime prevista dall'articolo 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335 indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità". A sostegno della censura si rilevava la "circostanza che viene imposto a taluni appartenenti ad una specifica categoria di concorrere in misura maggiore degli altri cittadini alle spese pubbliche senza che sia stata verificata l'effettiva capacità contributiva".

Parimenti insussistente è secondo la Corte l'asserita violazione dell'art. 53, secondo comma, Cost., paventata sulla base dell'«indubbia regressività del sistema di prelievo che vede maggiormente incisi i cittadini aventi minore capacità contributiva (od altri, addirittura, pur appartenendo alla medesima categoria ma di maggiore capacità contributiva ottengono un risultato migliorativo rispetto a quello assicurato dal previgente ordinamento)».

La Corte evidenzia in maniera risolutiva che, come più volte affermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 47 del 2008; ordinanza n. 22 del 2003), il principio di capacità contributiva riguarda soltanto la materia tributaria, e non può essere invocato in materia previdenziale.

Con la sentenza n. **302**, infine, la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 251, della legge n. 296 del 2006 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), il quale dispone, nella parte che interessa, che "per le concessioni comprensive di pertinenze demaniali marittime si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2007, i seguenti criteri: 2.1) per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, il canone è determinato moltiplicando la superficie complessiva del manufatto per la media dei valori mensili unitari minimi e massimi indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la zona di riferimento".

La questione è stata sollevata anche in riferimento all'art. 53 Cost., in quanto il canone demaniale non sarebbe predeterminato con atto legislativo ma rimesso alle valutazioni dell'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI), così violando, secondo le prospettazioni del ricorrente, ritenute non manifestamente infondate dal giudice *a quo*, il principio costituzionale di capacità contributiva. Rileva la Corte, in senso contrario, che i canoni demaniali marittimi non hanno natura tributaria, ma sono corrispettivi dell'uso di un bene di proprietà dello Stato e costituiscono quindi un prezzo pubblico calcolato in base a criteri stabiliti dalla legge (*ex plurimis*, sentenze n. 174 del 1998 e n. 311 del 1995), sicché l'art. 53 Cost. è stato indebitamente invocato.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. La notificazione dell'atto introduttivo

La sentenza n. 3 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 24, comma 2, e 111, commi 1 e 2, Cost., dell'art. 140 cod. proc. civ., nella parte in cui prevede, per i casi di irreperibilità o rifiuto di ricevere la copia, che la notifica si perfeziona, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione. La Corte – dopo avere rammentato che «non esistono impedimenti di ordine costituzionale a che le modalità delle notifiche siano diversamente disciplinate, in relazione ai singoli procedimenti e agli interessi che attraverso essi debbono trovare tutela» – ha operato, in coerenza con la sua più recente giurisprudenza sul tema, una rimeditazione dell'orientamento secondo cui «nell'ambito del processo civile, ai fini della garanzia del diritto di difesa del destinatario delle notificazioni per ufficiale giudiziario deve ritenersi sufficiente che copia dell'atto pervenga nella sfera di disponibilità del destinatario medesimo», essendo «ovvio che, ove questi si allontani, sia un suo onere predisporre le cose in modo che possa essere informato di eventuali comunicazioni che siano a lui dirette». Infatti, «l'evoluzione della vita moderna e gli spostamenti sempre più frequenti per la generalità delle persone fanno sì che l'onere di assunzione di misure precauzionali in vista di eventuali notificazioni non può operare anche in caso di assenze brevi del destinatario, poiché altrimenti il suo diritto di difesa sarebbe condizionato da oneri eccessivi». A seguito della sentenza n. 477 del 2002, risulta «ormai presente nell'ordinamento processuale civile, fra le norme generali sulle notificazioni degli atti, il principio secondo il quale il momento in cui la notifica si deve considerare perfezionata per il notificante deve distinguersi da quello in cui essa si perfeziona per il destinatario; con la conseguenza che, anche per le notificazioni eseguite ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ., al fine del rispetto di un termine pendente a carico del notificante, è sufficiente che l'atto sia consegnato all'ufficiale giudiziario entro il predetto termine, mentre le formalità previste dal citato art. 140 possono essere eseguite anche in un momento successivo». Sollecitato dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore è intervenuto sul testo dell'art. 8 della legge n. 890 del 1982, novellandolo (con l'art. 2 del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005) in senso più garantista per il destinatario rispetto al quale «la notifica a mezzo posta si perfeziona non con il semplice invio a cura dell'agente postale della raccomandata che dà avviso dell'infruttuoso accesso, ma decorsi dieci giorni dall'inoltro della raccomandata o nel minor termine costituito dall'effettivo ritiro del plico in giacenza». In tal modo, si è venuta a creare «una discrasia, ai fini dell'individuazione della data di perfezionamento della notifica per il destinatario, tra la disciplina legislativa della notificazione a mezzo posta (...) e la disciplina dell'art. 140 cod. proc. civ., nella quale il diritto vivente, ai fini del perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario, dà rilievo, per esigenze di certezza, alla sola spedizione della raccomandata». Pertanto, la Corte ha concluso che «la disposizione denunciata, così come interpretata dal diritto vivente, facendo decorre i termini per la tutela in giudizio del destinatario da un momento anteriore alla concreta conoscibilità dell'atto a lui notificato», viola gli invocati parametri, «per il non ragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante, su cui ormai non gravano più i rischi connessi ai tempi del procedimento notificatorio, e quelli del destinatario, in una materia nella quale, invece, le garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio devono essere improntate a canoni di effettività e di parità, e per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie, normativamente assimilabile, della notificazione di atti giudiziari a mezzo posta».

1.2. La competenza

La sentenza n. 50 ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 637, terzo comma, cod. proc. civ., «nella parte in cui, stabilendo che gli avvocati possono altresì proporre domanda di ingiunzione nei confronti dei propri clienti al giudice

competente per valore del luogo in cui ha sede il consiglio dell'ordine degli avvocati al cui albo sono iscritti al momento della proposizione della domanda di ingiunzione, attribuisce esclusivamente agli avvocati la possibilità di scegliere un foro facoltativo in alternativa a quelli di cui agli artt. 18, 19 e 20 cod. proc. civ.». La *ratio* della norma, esattamente individuata dal giudice *a quo*, risiede nella «finalità di agevolare l'avvocato, per consentirgli di concentrare le cause, nei confronti dei clienti, nel luogo in cui ha stabilito l'organizzazione della propria attività professionale, cioè la sede principale dei propri affari ed interessi». Tenendo conto dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore nella conformazione degli istituti processuali, e quindi anche nella determinazione dei criteri attributivi della competenza, con il solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute, la Corte ha ritenuto la suddetta finalità «idonea a giustificare il fondamento della norma» ed ha escluso la violazione del principio di ragionevolezza. Né – ha osservato la pronuncia – la *ratio* della disposizione è venuta meno per effetto della modifica introdotta, in esecuzione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 7 marzo 2002 (in causa C-145/99), dall'art. 18, comma 2, della legge n. 14 del 2003, che ha reso alternativo per l'iscrizione nell'albo il requisito soggettivo della residenza o del domicilio professionale. Invero, quest'ultimo, che non di rado coincide con la residenza, «s'identifica con la sede principale degli affari ed interessi del professionista (...), cioè con il luogo in cui egli esercita in modo stabile e continuativo la propria attività. Si tratta, quindi, di un concetto verificabile sulla base di dati oggettivi (frequenza e continuità delle prestazioni erogate, numero dei clienti, giro di affari), suscettibili dei dovuti controlli ad opera del Consiglio dell'ordine competente. Anzi, proprio con riferimento a tale concetto ben si giustifica lo scopo di agevolare il professionista, altrimenti costretto a seguire le cause relative al recupero dei suoi crediti» in luoghi diversi «da quello in cui egli avesse attualmente stabilito l'organizzazione della propria attività».

Parimenti infondata è stata considerata la censura relativa alla dedotta disparità di trattamento: «per quanto riguarda il riferimento “agli altri cittadini” (...), il richiamo non è pertinente, perché la previsione normativa concerne i rapporti professionali tra gli avvocati ed i clienti, sicché gli altri cittadini non ne sono destinatari. In relazione ad altre categorie professionali, che non possono avvalersi della stessa norma, si deve osservare che ogni professione presenta caratteri peculiari idonei a giustificare una disciplina giuridica differenziata. (...) Infine, quanto al rapporto tra l'avvocato e il cliente, se è vero che la norma censurata attribuisce al primo una facoltà processuale ai fini del recupero dei suoi crediti per prestazioni professionali, mediante la possibilità di scegliere un foro che può non coincidere con la residenza o il domicilio del debitore convenuto, è anche vero che tale facoltà non contrasta con il principio di eguaglianza, essendo essa (...) frutto di una scelta non irragionevole del legislatore».

La sentenza n. 82 ha dichiarato infondata, in riferimento all'art. 3 Cost., e manifestamente inammissibile, in relazione agli artt. 25 e 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006, nella parte in cui non prevede la generalizzata competenza funzionale del Tribunale per i minorenni in ordine alle decisioni sul contributo al mantenimento del figlio minore di genitori non coniugati (la quale, invece, nell'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione, costituente diritto vivente, è limitata alle sole ipotesi in cui il contributo sia richiesto contestualmente a misure relative all'esercizio della potestà e all'affidamento del figlio). Nell'occasione, la Corte ha ribadito che «il legislatore, al quale va riconosciuta la più ampia discrezionalità nella regolazione generale degli istituti processuali, è in particolare arbitro di dettare regole di ripartizione della competenza fra i vari organi giurisdizionali, sempreché le medesime non risultino manifestamente irragionevoli». Con riferimento al caso di specie, non sono state ritenute manifestamente irragionevoli «l'attribuzione, sulla base del diritto vivente e nell'ipotesi di prole naturale riconosciuta, alla competenza del tribunale per i minorenni della controversia relativa all'esercizio della potestà genitoriale, qualora la stessa sia contestuale alla determinazione dell'assegno di mantenimento, e l'affermazione della competenza del tribunale ordinario, quando si richiede al giudice solo l'attribuzione di detto assegno». Né si è giudicato sufficiente ad affermare l'irragionevolezza della soluzione «il rilievo in ordine alla stretta relazione che permane fra il contributo economico e le regole dell'esercizio della potestà genitoriale o la circostanza che la questione dell'affidamento potrebbe nuovamente prospettarsi in un momento successivo», poiché «la relazione fra esercizio della

potestà e contributo economico, ove non si concretizzi in specifiche domande, non incide sulla competenza, mentre la possibilità di proporre successivamente una questione sull'affidamento, trattandosi di circostanza puramente eventuale, è priva di rilevanza e, in quanto tale, non può incidere sulla competenza».

1.3. Il litisconsorzio

La sentenza n. 230 ha dichiarato inammissibile, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost., e infondata, in relazione all'art. 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 140, comma 4, del d.lgs. n. 209 del 2005, nella parte in cui prevede un'ipotesi di litisconsorzio necessario, ai sensi dell'art. 102 cod. proc. civ., nei giudizi promossi fra l'impresa di assicurazione e le persone danneggiate.

La Corte ha in gran parte richiamato le argomentazioni già sviluppate nella sentenza n. 329 del 2009, che aveva ritenuto inammissibile identica questione: «La necessità del litisconsorzio nelle controversie di cui si tratta» nasce dal principio di parità tra i creditori, «che comporta un rapporto di dipendenza» tra le rispettive posizioni, «già idoneo a rendere non palesemente irragionevole la norma censurata, che si colloca nel quadro dei rapporti tra impresa assicuratrice e pluralità di soggetti danneggiati a causa del medesimo sinistro». Si è, altresì, rammentato che «i casi di litisconsorzio necessario, in quanto incidenti sulla libertà di agire in giudizio, devono formare oggetto d'interpretazione restrittiva» e che, «In linea con tale insegnamento, la giurisprudenza di legittimità ha proposto un'interpretazione idonea a circoscrivere l'ambito applicativo della norma censurata, affermando la necessità del litisconsorzio esclusivamente se l'assicurazione, di fronte alle richieste di più danneggiati, formuli domanda volta ad ottenere l'accertamento nei confronti di tutti del massimale; o se uno dei danneggiati vistesse contestare l'esistenza del massimale e ritenuto che il diritto degli altri danneggiati o non sussista o sussista in misura minore, chieda l'accertamento o della non sussistenza o delle rispettive quote». Infine, i Giudici hanno puntualizzato che le difficoltà di individuazione dei danneggiati lamentate dal rimettente «(specie nelle ipotesi di incidenti catastrofici), indipendentemente dal carattere meramente ipotetico di parte di esse, non discendono in via diretta ed immediata dalla disposizione legislativa censurata, ma derivano dalle situazioni di fatto che possono di volta in volta verificarsi», costituendo «inconvenienti di fatto (...) estranei al controllo di costituzionalità».

Il denunciato eccesso di delega, per contro, è stato escluso in base al rilievo che l'art. 4 della legge n. 229 del 2003 aveva delegato il Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni», secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997, tra i quali figura quello della «definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia». A tale criterio è stato ascritto «l'obiettivo di ricondurre a sistema la disciplina del settore, introducendo disposizioni» sostanziali e processuali «che, per quanto non formino oggetto di espressa previsione nella normativa delegante, siano però coerenti con la *ratio* della delega e di essa costituiscano sviluppo». La censurata ipotesi di litisconsorzio necessario costituisce il «mezzo per garantire, sul piano processuale, il principio della parità tra i creditori nella distribuzione del massimale», concretante la *ratio* sottesa al citato art. 140. In conclusione, «l'istituto contemplato dalla norma in questione completa sul versante processuale una regolamentazione sostanziale avente una *ratio* coerente con quello strumento e rappresenta, entro i limiti del criterio del riordino delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, l'innovazione necessaria per garantire l'uniformità giuridica e sistematica della medesima normativa».

1.4. Il giuramento decisorio

L'efficacia del giuramento decisorio è disciplinata dall'art. 2738 cod. civ., il cui secondo comma, nel riconoscere alla parte non ammessa a provare il contrario la tutela risarcitoria «nel caso di condanna penale per falso giuramento», precisa che «Se la condanna penale non può essere pronunciata perché il reato è estinto, il giudice civile può conoscere del reato al solo fine del risarcimento». La questione di legittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui non prevede che il giu-

dice civile può conoscere, a fini risarcitori, del reato di falso giuramento ove sia intervenuta sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., è stata dichiarata manifestamente inammissibile dall'ordinanza n. **352**, per omessa indicazione dei parametri costituzionali violati e omessa motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza. La Corte ha altresì addebitato al rimettente di avere trascurato di verificare se il combinato disposto degli artt. 2738, secondo comma, primo periodo, cod. civ. e 445, comma 1-*bis*, ultimo periodo, cod. proc. pen. (che equipara, in linea di principio, la sentenza di patteggiamento ad una pronuncia di condanna) «consenta di ritenere che, anche in caso di applicazione della pena su richiesta per falso giuramento della parte (...), il giudice civile possa conoscere di detto reato al fine del risarcimento dei danni».

1.5. L'interruzione del processo

La sentenza n. **17** ha giudicato infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 305 cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui fa decorrere dalla data dell'interruzione del processo per intervenuta dichiarazione di apertura di fallimento *ex art. 43*, terzo comma, della legge fallimentare, anziché dalla data di effettiva conoscenza dell'evento interruttivo, il termine per la riassunzione del processo ad opera di parte diversa da quella dichiarata fallita (ovvero diversa dai soggetti che comunque hanno partecipato al procedimento per la dichiarazione di fallimento). Nell'occasione, la Corte ha così limpidamente delineato le finalità dell'istituto: «la disciplina dell'interruzione del processo (...) risponde alla necessità di garantire l'effettività del contraddittorio e (...) di consentire alla parte colpita dall'evento interruttivo “di difendersi in giudizio usufruendo di tutti i poteri e facoltà che la legge le riconosce”. (...) Accanto all'esigenza primaria di tutelare la parte colpita dall'evento, vi è un'ulteriore finalità sottesa all'istituto dell'interruzione, consistente nel tutelare il diritto di difesa anche della parte cui il fatto interruttivo non si riferisce; essa, quindi, deve essere in grado di conoscere se si sia o meno verificato l'evento interruttivo e, in caso positivo, deve essere posta nelle condizioni di sapere da quale momento decorre il termine (...) per la riassunzione». La giurisprudenza di legittimità – orientata dai numerosi interventi della Corte demolitori di norme, in tema di interruzione e di sospensione, che ancoravano la decorrenza del termine per la prosecuzione o la riassunzione alla data dell'evento interruttivo, anziché alla data della sua conoscibilità da parte dell'interessato – è ormai consolidata nel ritenere che «il termine per la riassunzione del processo interrotto decorre non già dal giorno in cui si è verificato l'evento interruttivo, bensì da quello in cui tale evento sia venuto in forma legale a conoscenza della parte interessata alla riassunzione», sicché il relativo *dies a quo* «può ben essere diverso per una parte rispetto all'altra». E' così da tempo acquisito, nel vigente sistema di diritto processuale civile, il principio secondo cui, «nei casi d'interruzione automatica del processo (...), il termine per la riassunzione decorre non già dal giorno in cui l'evento interruttivo è accaduto, bensì dal giorno in cui esso è venuto a conoscenza della parte interessata alla riassunzione medesima». Secondo la Corte, l'art. 43, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 «ha introdotto un nuovo caso d'interruzione automatica del processo, conseguente all'apertura del fallimento, mentre in precedenza anche nell'ipotesi di fallimento della parte, l'interruzione del processo derivava dalla dichiarazione in giudizio o dalla notificazione dell'evento interruttivo ad opera del procuratore costituito della parte medesima (...). La disposizione menzionata, però, nulla ha previsto per la riassunzione, sicché al riguardo continua a trovare applicazione l'art. 305 cod. proc. civ.», come forgiato dalla giurisprudenza costituzionale e dal principio di diritto che sulla base di essa si è consolidato, poiché «non sono ravvisabili ragioni idonee a giustificare, per la fattispecie qui in esame, una disciplina giuridica diversa rispetto alle altre ipotesi d'interruzione automatica, attesa l'identità di *ratio* e di posizione processuale delle parti interessate, che le accomuna».

1.6. La tutela cautelare

La sentenza n. **26** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ., nella parte in cui, escludendo l'applicazione dell'art. 669-*quinquies* dello stesso codice ai provvedimenti di cui all'art. 696 cod. proc. civ., impedisce, in

caso di clausola compromissoria, di compromesso o di pendenza di giudizio arbitrale, la proposizione della domanda di accertamento tecnico preventivo al giudice che sarebbe competente a conoscere del merito. La Corte ha, innanzitutto, sottolineato la natura cautelare dei provvedimenti di istruzione preventiva e ne ha evidenziato la *ratio* ispiratrice, «diretta ad evitare che la durata del processo si risolva in un danno per la parte che dovrebbe vedere riconosciute le proprie ragioni». I Giudici hanno, poi, ribadito che la tutela cautelare «rappresenta una componente della stessa funzione giurisdizionale e rispetto alla piena attuazione di questa svolge anche un ruolo strumentale, comune sia alle misure di tipo anticipatorio che a quelle conservative». Ai sensi dell'art. 669-*quinquies* cod. proc. civ., se la controversia è oggetto di clausola compromissoria o è compromessa in arbitri o se è pendente il giudizio arbitrale, la domanda di provvedimenti cautelari deve essere proposta al giudice che sarebbe stato competente a conoscere del merito. Pertanto, dalla congiunta considerazione della disposizione appena citata e di quella impugnata (che non estende la prima ai provvedimenti di istruzione preventiva) discende che «anche in pendenza del giudizio arbitrale è consentito (...) chiedere il sequestro giudiziario di libri, registri, documenti, modelli, campioni e di ogni altra cosa da cui si pretende desumere elementi di prova, quando è controverso il diritto alla esibizione o alla comunicazione ed è opportuno provvedere alla loro custodia temporanea (...), mentre non è possibile ottenere analoga tutela mediante l'accertamento tecnico preventivo, ad onta della comune natura cautelare e della finalità probatoria perseguita da entrambi gli strumenti». L'esclusione dell'accertamento tecnico preventivo dall'ambito applicativo definito dall'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ., con conseguente inapplicabilità dell'art. 669-*quinquies*, non ha superato lo scrutinio di ragionevolezza ed è stata altresì ritenuta lesiva del diritto di difesa: «la *ratio* diretta ad evitare che la durata del processo ordinario si risolva in un pregiudizio per la parte che intende far valere le proprie ragioni, comune ai provvedimenti di cui agli artt. 669-*bis* e seguenti ed all'art. 696 cod. proc. civ., il carattere provvisorio e strumentale dei detti provvedimenti, rispetto al giudizio a cognizione piena, del pari comune, nonché l'assenza di argomenti idonei a giustificare la diversità di disciplina normativa, con riguardo all'arbitrato, tra il provvedimento di cui al citato art. 696 e gli altri provvedimenti cautelari, i quali possono essere ottenuti ricorrendo al giudice, anche se la controversia, nel merito, è devoluta ad arbitri (...), rendono del tutto irragionevole la detta esclusione. Inoltre, (...) l'impossibilità di espletare l'accertamento tecnico preventivo in caso di controversia devoluta ad arbitri compromette il diritto alla prova, per la possibile alterazione dello stato dei luoghi o di ciò che si vuole sottoporre ad accertamento tecnico, con conseguente pregiudizio per il diritto di difesa».

La sentenza n. **281** ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, terzo periodo, del d.l. n. 59 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 del 2008, nella parte in cui stabilisce la perdita di efficacia del provvedimento di sospensione, adottato o confermato dal giudice. La disposizione *de qua*, riferita ai giudizi civili concernenti gli atti e le procedure volti al recupero di aiuti di Stato in esecuzione di una decisione di recupero adottata dalla Commissione europea, prevede che «con il provvedimento che accoglie l'istanza di sospensione, il giudice fissa la data dell'udienza di trattazione nel termine di trenta giorni. La causa è decisa nei successivi sessanta giorni. Allo scadere del termine di novanta giorni dalla data di emanazione del provvedimento di sospensione, il provvedimento perde efficacia salvo che il giudice, su istanza di parte, riesamini lo stesso e ne disponga la conferma, anche parziale, (...) fissando un termine di efficacia non superiore a sessanta giorni». La norma è stata giudicata in contrasto con l'art. 24, secondo comma, Cost. in quanto non ha bilanciato la *ratio*, pur meritevole di tutela, di consentire l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione europea di recupero con il diritto inviolabile di difesa. Secondo la Corte, infatti, «Si è in presenza (...) di un effetto legale che consegue al mero decorso del tempo, prescindendo da ogni verifica sulla persistenza (o magari l'aggravamento) delle circostanze che avevano condotto al provvedimento di sospensione, rispetto alle quali il giudice resta privato di ogni potere valutativo. E ciò con la previsione di un termine che, pur se prorogato, è in ogni caso contenuto nella durata massima di centocinquanta giorni».

Il potere del giudice di sospendere l'efficacia del titolo di pagamento è stato ricondotto nell'alveo della tutela cautelare, di cui condivide la *ratio*, «ravvisabile nell'esigenza di evitare che la durata del processo si risolva in un pregiudizio per la parte che dovrebbe vedere riconosciute le proprie ragio-

ni». Avendo tale sospensione, al pari delle altre misure cautelari, funzione strumentale all'effettività della stessa tutela giurisdizionale, si è ritenuto che «il *vulnus* prodotto dalla sua efficacia contenuta nei ristretti termini sopra indicati incide inevitabilmente sulla detta effettività e, quindi, sul diritto fondamentale garantito dall'art. 24, secondo comma, Cost. “in ogni stato e grado del procedimento”». Inoltre, si è riscontrata l'insufficienza del termine complessivo di centocinquanta giorni per la conservazione dell'efficacia del provvedimento sospensivo, atteso che «La congruità di un termine in materia processuale (...) da un lato va valutata in relazione alle esigenze di celerità cui il processo stesso deve ispirarsi, dall'altro deve tener conto anche dell'interesse del soggetto che ha l'onere di compiere un certo atto per salvaguardare i propri diritti».

La norma è risultata, altresì, in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost. poiché «rende asimmetrica la posizione delle parti, con conseguente lesione del principio costituzionale di parità, in quanto la perdita di efficacia del provvedimento di sospensione del titolo, collegata al mero decorso di un breve arco di tempo, consente all'ente, che ha proceduto ad iscrivere a ruolo il presunto credito, di azionarlo in via esecutiva pur in presenza delle condizioni che avevano condotto il giudice a disporre la sospensione stessa, così attribuendogli una ingiustificata posizione di vantaggio»; e perché «l'automatica cessazione del provvedimento di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo, in assenza di qualsiasi verifica circa la permanenza delle ragioni che ne avevano determinato l'adozione, si risolve in un deficit di garanzie che rende la norma censurata non conforme al modello costituzionale».

1.7. Le impugnazioni

L'ordinanza n. **160** ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 40 del 2006, impugnato, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., ed in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 80 del 2005, in quanto, abrogando l'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689 del 1981, ha reso in tal modo appellabile la sentenza che decide l'opposizione avverso il provvedimento di irrogazione di una sanzione amministrativa, prima soltanto ricorribile per cassazione. Confermando la propria giurisprudenza al riguardo, la Corte ha ribadito che «la corretta interpretazione dell'art. 1 della legge n. 80 del 2005, in considerazione dello scopo di disciplinare il processo di cassazione in funzione nomofilattica (comma 3, lett. *a*)), alla luce del significato assunto da tale espressione, di rafforzamento di detta funzione, rende chiara l'attribuzione al legislatore delegato della facoltà di ridurre i casi di immediata ricorribilità per cassazione delle sentenze, anche mediante la modifica di disposizioni non collocate nel codice di rito civile».

L'ordinanza n. **322** ha ritenuto manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 709, quarto comma, e 709-ter cod. proc. civ., impugnati, in relazione agli artt. 3, 24 e 111, commi 1 e 2, Cost., nelle parti in cui, con riferimento al procedimento di separazione giudiziale dei coniugi, non consentono di sottoporre a reclamo davanti al Tribunale, in composizione collegiale, le ordinanze del giudice istruttore in materia di revoca o modifica dei provvedimenti temporanei ed urgenti emessi dal presidente del tribunale nell'interesse della prole e dei coniugi ai sensi dell'art. 708, comma 3, cod. proc. civ. La Corte ha addebitato ai rimettenti l'omessa sperimentazione della possibilità di pervenire ad un'interpretazione adeguatrice della normativa *de qua*: in particolare, essi hanno trascurato di considerare «che – già prima della proposizione degli odierni incidenti di costituzionalità – nella giurisprudenza si sono formati differenti orientamenti, nel cui contesto alle numerose pronunce di merito che hanno affermato anch'esse (senza peraltro trarre da ciò dubbi di costituzionalità) l'esclusione dell'ammissibilità della reclamabilità dei provvedimenti emessi dal giudice istruttore nei processi *de quibus*, si contrappongono (oltre a talune posizioni, minoritarie, che ammettono la proponibilità del reclamo davanti alla Corte d'appello) altrettanto numerose decisioni di altri giudici di merito che sono pervenuti, seguendo la via interpretativa, alla medesima conclusione auspicata dal rimettente della reclamabilità di tali provvedimenti davanti al collegio mediante il rimedio del rito cautelare uniforme ai sensi dell'art. 669-terdecies cod. proc. civ.». La riscontrata assenza di un consolidato “diritto vivente” fa sì che i prospettati dubbi di costituzionalità si risolvano piuttosto «in un improprio tentativo di ottenere dalla Corte l'avallo della interpretazione della norma

propugnata dai rimettenti, con uso evidentemente distorto dell'incidente di costituzionalità». Infine, si è rilevato che «la soluzione richiesta dai rimettenti non appare (...) come l'unica costituzionalmente obbligata, tanto più in un contesto, quale quello della conformazione degli istituti processuali, in cui il legislatore gode di ampia discrezionalità».

1.8. L'esecuzione forzata

In materia di espropriazione mobiliare presso terzi si segnala la sentenza n. **368** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 546, comma 1, cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111 Cost., in quanto – prevedendo, nel testo introdotto dall'art. 2, comma 3, lett. e), del d.l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, che il terzo pignorato è soggetto, relativamente alle cose e alle somme da lui dovute, agli obblighi che la legge impone al custode «nei limiti dell'importo del credito precettato aumentato della metà», con conseguente contenimento del vincolo esecutivo entro tali limiti – pregiudicherebbe il soddisfacimento della pretesa creditoria. Il precedente testo della disposizione in esame, che non conteneva il menzionato limite, era stato interpretato dal diritto vivente nel senso che l'oggetto del pignoramento è costituito dall'intera somma di cui il terzo è debitore, e non dalla quota del credito per la quale l'esecutante agisce in forza del titolo esecutivo notificato, costituendo essa solo il limite della pretesa fatta valere. Sicché, in base a tale indirizzo giurisprudenziale, il pignoramento rendeva indisponibile tutta la somma dovuta dal terzo al debitore e non soltanto quella parte per la quale il creditore dichiarava di agire in forza del titolo esecutivo. Tuttavia, l'estensione del vincolo esecutivo a tutta la somma di cui il terzo si dichiarava debitore bloccava in via immediata, e per un tempo non breve, importi rilevanti, ancorché il soggetto precedente agisse per crediti di scarsa entità: problema di spessore anche maggiore quando nella procedura fossero coinvolti imprese o enti pubblici, perché il vincolo esecutivo poteva avere notevoli riflessi negativi sul buon andamento dell'attività imprenditoriale oppure sulla funzionalità amministrativa degli enti stessi. In questo quadro, come rilevato nella sentenza, «il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha effettuato un bilanciamento tra interessi contrastanti e meritevoli entrambi di tutela: da un lato, quello del creditore precedente alla piena realizzazione della propria pretesa; dall'altro, quello del debitore esecutato a non subire il blocco totale, e di regola per un tempo non breve, di somme ingenti, pure in presenza di un credito azionato di ammontare esiguo. E ha ritenuto d'identificare il punto di equilibrio nella previsione di un limite al vincolo esecutivo, limite costituito dall'importo del credito precettato, aumentato della metà». A giudizio della Corte, «Tale scelta non può definirsi incongrua e, tanto meno, manifestamente irragionevole o arbitraria», non essendo contestabile che «abbia posto rimedio al problema sopra evidenziato». In relazione all'inconveniente esposto dal rimettente circa l'incapienza dell'importo pignorato per effetto delle spese di esecuzione, si è osservato che «su questo punto potrà intervenire il legislatore, per esempio prevedendo che il vincolo esecutivo in ogni caso vada esteso alle spese di esecuzione, qualora non si ritenga di pervenire a tale risultato per via interpretativa» e che «il detto inconveniente può concretarsi soltanto con riferimento a crediti di modesto ammontare, mentre per quelli di maggiore consistenza l'importo del credito precettato aumentato della metà è in grado di assicurare all'esecutante la realizzazione di quanto gli è dovuto (...). D'altro canto, il creditore rimasto parzialmente insoddisfatto non vede pregiudicato il proprio diritto di accedere alla tutela giurisdizionale, sia perché potrà procedere ad un nuovo pignoramento presso terzi per la somma rimasta incapienza, sia perché potrà avvalersi di altre procedure esecutive».

In merito alla possibilità che nella procedura esecutiva intervengano altri creditori, la Corte, oltre a sottolineare «il carattere ipotetico dell'evento», ha ritenuto che «alla possibile sopravvenuta incapienza dell'ammontare pignorato per l'intervento di altri creditori (chirografari) si potrà porre rimedio applicando il meccanismo dell'estensione del pignoramento, (...) attualmente previsto come rimedio di carattere generale». Parimenti infondato è stato considerato il richiamo all'art. 111 Cost., atteso che l'inconveniente della parcellizzazione del credito di modesta entità «consegue ad una scelta non irragionevole compiuta dal legislatore, diretta a rimuovere gli effetti pregiudizievoli del cosiddetto pignoramento integrale mediante una soluzione normativa che non pregiudica il diritto

del creditore di perseguire la realizzazione del proprio credito». Né si è ravvisata un'ingiustificata disparità di trattamento in quanto la norma impugnata imporrebbe il limite al pignoramento «solo ed esclusivamente per le procedure esecutive mobiliari e presso terzi e non già anche per le procedure esecutive immobiliari»; infatti, «i diversi mezzi di espropriazione forzata previsti dalla legge hanno struttura e disciplina differenti, sicché non è inibito al legislatore modulare in modo diverso i singoli istituti che li riguardano, specialmente quando, come nella specie, la modulazione consegue ad una valutazione comparativa non irragionevole».

Infine, è stata esclusa anche la denunciata violazione dell'art. 97 Cost. «perché la norma censurata rischierebbe di appesantire il processo esecutivo presso terzi, di provocare “vere e proprie disfunzioni organizzative”, di aprire la porta a “scenari processuali atti a creare meccanismi di esecuzione coattiva virtualmente infiniti”, mentre i “perversi potenziali descritti sviluppi processuali sono potenzialmente pericolosi proprio per gli enti pubblici debitori”, esposti ad una pluralità di pignoramenti presso terzi “posti in essere al solo fine di lucrare sulle spese legali, il tutto in spregio alle esigenze di razionale utilizzo delle finanze pubbliche». Al riguardo, si è osservato che, «a parte il carattere ipotetico della maggior parte di tali rilievi», «il detto parametro costituzionale non riguarda la disciplina dell'attività giurisdizionale ma soltanto l'organizzazione degli uffici pubblici».

1.9. Le procedure concorsuali

L'ordinanza n. 59 ha giudicato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1917, comma 2, cod. civ. e dell'art. 52 del r.d. n. 267 del 1942, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., nella parte in cui, nel loro congiunto operare, imporrebbero ai titolari di crediti di risarcimento del danno connessi a lesioni del diritto alla salute o di diritti strettamente personali la partecipazione al concorso fallimentare, non consentendo loro il realizzo diretto sull'indennità dovuta dall'assicuratore, in relazione al contratto di assicurazione per i danni a terzi stipulato dal fallito quando era *in bonis*. Il rimettente ha sollecitato l'introduzione di un'azione diretta (per il pagamento dell'indennità dovuta dall'assicuratore) non contemplata dal legislatore, «in una materia, quale quella fallimentare, in cui (...) sono in gioco contrapposti valori costituzionali da bilanciare». Inoltre, come già sottolineato nella sentenza n. 131 del 2009, le norme che prevedono ipotesi tipizzate di azioni dirette hanno carattere eccezionale, in quanto tutte «ispirate da *rationes* specifiche e derogatorie di principi generali». Pertanto, «per tale carattere eccezionale e per la conseguente discrezionalità delle scelte normative coinvolte, nonché per la descritta necessità di effettuare un bilanciamento tra valori contrapposti», la Corte ha ritenuto preclusa «l'introduzione nell'ordinamento, con una sentenza additiva, di un'ulteriore ipotesi di azione diretta non prevista dal legislatore».

L'esclusione dei 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) dalla possibilità di godere del beneficio dell'esdebitazione ha costituito oggetto della questione di legittimità costituzionale degli artt. 19 e 22 del d.lgs. n. 169 del 2007, decisa con l'ordinanza n. 61 nel senso della manifesta inammissibilità in riferimento all'art. 24 Cost. e della manifesta infondatezza in relazione all'art. 3 Cost. La Corte ha imputato ai rimettenti di non aver considerato che «il criterio di discriminare nell'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». Inoltre, si è rilevato che, «per quanto attiene all'irragionevolezza della fissazione di un limite temporale alla possibilità di accedere al beneficio della esdebitazione – posto che l'unica alternativa possibile, onde non incorrere nella apposizione di ingiustificati termini, sarebbe stata quella di estendere la applicabilità del beneficio a qualunque soggetto che, essendo stato dichiarato fallito, vi avesse interesse dopo la chiusura del fallimento – essa non è riscontrabile nella censurata scelta legislativa che, anzi, 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».

L'ordinanza n. **98** ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 163, comma 1, in relazione all'art. 162, comma 2, ed all'art. 160, comma 1, lett. c), del r.d. n. 267 del 1942, nel testo modificato dal d.l. n. 35 del 2005 – convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005 – dal d.lgs. n. 5 del 2006 e dal d.lgs. n. 169 del 2007, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non stabilisce che il tribunale dichiara aperta la procedura di concordato preventivo previa valutazione anche della correttezza della mancata suddivisione dei creditori in classi secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei. Nella specie, i Giudici hanno riscontrato, da un lato, la mancanza di un diritto vivente sull'interpretazione denunciata come incostituzionale e, dall'altro, la sussistenza di un orientamento, del quale lo stesso rimettente dà atto, che ha ritenuto conseguibile, mediante un'interpretazione adeguatrice, la soluzione da questi auspicata in ordine alla sindacabilità della scelta del proponente di non suddividere i creditori in classi.

La sentenza n. **198** ha sancito l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al primo comma non si applichi al rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo, in tal modo impedendo il suddetto rilascio prima del pagamento dell'imposta di registro. La medesima disposizione era già stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 522 del 2002, nella parte in cui non prevede che la norma contenuta nel comma 1 non si applica al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata. Si è, altresì, rammentato che la legge n. 825 del 1971 aveva imposto al legislatore delegato di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» e che, in attuazione di tale principio direttivo, l'art. 63 del d.P.R. n. 634 del 1972, confluito nell'art. 65 del d.P.R. n. 131 del 1986, ha soppresso il divieto di utilizzazione in giudizio di atti non registrati previsto dalla disciplina precedente, stabilendo, in luogo dello stesso, l'obbligo del cancelliere di inviarli all'ufficio del registro. Il legislatore della riforma ha, così, ritenuto che la situazione di inadempimento dell'obbligazione relativa all'imposta di registro, emergente in occasione del processo di cognizione, non potesse avere l'effetto di precluderne lo svolgimento e la conclusione, esprimendo un chiaro giudizio di valore secondo cui, nel bilanciamento tra l'interesse fiscale alla riscossione dell'imposta e quello all'attuazione della tutela giurisdizionale, il primo è ritenuto sufficientemente garantito dall'obbligo imposto al cancelliere di informare l'ufficio finanziario dell'esistenza dell'atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione. In relazione alla fattispecie venuta all'esame della Corte, si è coerentemente rilevato quanto segue: «posto che la conciliazione giudiziale accerta il credito da ammettere al passivo, l'unico sistema attraverso il quale il creditore può ottenere tutela del proprio diritto è quello della partecipazione al riparto attraverso l'inserimento del credito nello stato passivo. Pertanto, la esclusione di tale possibilità, prima della registrazione dell'atto, pone il creditore in una condizione analoga a quella in cui viene a trovarsi il creditore cui sia inibita la esecuzione forzata per il mancato rilascio della copia della sentenza che ne abbia accertato il credito, prima della registrazione dell'atto. Condizione, quest'ultima, presa appunto in considerazione e tutelata con la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla citata sentenza n. 522 del 2002».

La sentenza n. **279** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., l'art. 119, comma 2, del r.d. n. 267 del 1942, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 5 del 2006 e dal d.lgs. n. 169 del 2007, nella parte in cui fa decorrere, nei confronti dei soggetti interessati e già individuati sulla base degli atti processuali, il termine per il reclamo avverso il decreto motivato del tribunale di chiusura del fallimento dalla data di pubblicazione dello stesso nelle forme prescritte dall'art. 17 della stessa legge fallimentare, anziché dalla comunicazione dell'avvenuto deposito effettuata a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero a mezzo di altre modalità di comunicazione previste dalla legge. La Corte ha richiamato la

propria giurisprudenza relativa a disposizioni dell'originaria legge fallimentare e specificamente riguardante la possibilità che la legge faccia decorrere termini perentori, previsti per impugnare provvedimenti (asseritamente) lesivi di diritti soggettivi, da momenti (emanazione del provvedimento, affissione) diversi da quelli della notificazione o comunicazione dei provvedimenti stessi. Con specifico riferimento all'affissione, si era già osservato che «la scelta dell'affissione, quale forma di pubblicità idonea a far decorrere il termine per l'impugnazione di un atto, può essere giustificata solo dalla difficoltà di individuare coloro che possono avere interesse a proporre l'impugnazione stessa (...), risultando priva di razionale giustificazione se riferita a soggetti preventivamente individuati dal legislatore (...). Ciò in quanto l'affissione determina una mera presunzione legale, peraltro insuperabile, di conoscenza dell'atto ed è quindi compatibile con il diritto di difesa del destinatario nei soli casi in cui l'individuazione di questi, ed il conseguente ricorso a mezzi di comunicazione diretta dell'atto stesso risultino impossibili o estremamente difficoltosi». In linea con tali principi, i Giudici hanno ritenuto che la norma denunciata, nello stabilire che il termine di quindici giorni per proporre reclamo avverso il decreto di chiusura del fallimento decorre, per i soggetti legittimati a questa impugnazione, dalla data dell'affissione di tale decreto alla porta esterna del tribunale, «sacrifica gravemente ed ingiustificatamente il diritto dei creditori di avere conoscenza del decreto, per potere proporre reclamo avverso lo stesso. Gravemente, in quanto richiede un onere di diligenza inesigibile, attesa la necessità di accedere, almeno ogni quindici giorni, per tutta la durata della procedura, sovente tutt'altro che breve, per accertare la data del deposito, dal quale soltanto decorre il termine *de quo*; ingiustificatamente, perché l'indeterminatezza dei soggetti interessati può legittimare modalità di "informazione", quale quella prevista dalla norma censurata; il che però non avviene nel caso come quello del titolare di un credito prededucibile liquidato dal giudice delegato, ma non integralmente soddisfatto, in cui tali soggetti siano non solo individuabili, ma altresì individuati. In tale ipotesi, che ricorre nel caso di specie, l'onere di diligenza che la norma censurata impone ai creditori è incomparabilmente più gravoso e gravido di conseguenze pregiudizievoli di quello cui deve sottoporsi l'ufficio che sia tenuto a dare conoscenza del decreto di chiusura del fallimento ai creditori ben individuati».

2. Il procedimento penale

2.1. Le indagini preliminari e l'udienza preliminare

Sulla disciplina dell'udienza preliminare va menzionata la sentenza n. **103**. Con tale sentenza la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 424, 429 e 521, comma 1, cod. proc. pen., impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, comma 3, e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui prevedono che il GUP possa disporre il rinvio a giudizio dell'imputato in relazione ad un fatto qualificato, di ufficio, giuridicamente in maniera diversa, senza consentire il previo ed effettivo sviluppo del contraddittorio sul punto, chiedendo al P.M. di modificare la qualificazione giuridica del fatto e, in caso di inerzia dell'organo dell'accusa, disponendo la trasmissione degli atti al medesimo P.M.

Premesso che il principio di necessaria correlazione tra imputazione contestata e sentenza - espressamente codificato dall'art. 521 cod. proc. pen. per la fase del giudizio, ma applicabile analogicamente anche all'udienza preliminare - è diretto a garantire il contraddittorio e il diritto di difesa dell'imputato nonché il controllo giurisdizionale sul corretto esercizio dell'azione penale, e che il medesimo principio, se da un lato consente al giudice di attribuire al fatto una definizione giuridica diversa, dall'altro gli impone di trasmettere gli atti al pubblico ministero se accerta che il fatto è diverso da quello descritto nell'imputazione, la Corte ha rilevato come l'omessa precisazione delle ragioni per le quali, nella fattispecie oggetto del giudizio principale (nel quale l'originaria imputazione di concussione viene modificata in corruzione), il fatto debba ritenersi diversamente qualificato e non si tratti, piuttosto, di un fatto diverso rispetto a quello originariamente contestato non permetta di valutare la necessaria pregiudizialità della questione ed integri di conseguenza un difetto di motivazione sulla rilevanza. E' ben vero infatti - ha osservato la Corte - che, «secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, non viola il principio di correlazione tra accusa e

sentenza riqualificare un fatto originariamente rubricato come concussione in corruzione (*ex plurimis*: Cass. sentenze n. 2894 del 1998, Sez. Un. Pen., n. 6402 del 1997 e n. 1515 del 1982); l'esercizio di tale potere, però, non può prescindere da una verifica volta ad accertare in concreto, cioè con riferimento alla fattispecie in esame, se il fatto sia diverso da quello descritto nell'imputazione».

Un ulteriore motivo di inammissibilità è stato rinvenuto nella richiesta da parte del rimettente di una pronunzia additiva non avente carattere di soluzione costituzionalmente obbligata, ma rientrante nell'ambito di scelte discrezionali riservate al legislatore come desumibile dalla stessa ordinanza di rimessione. Lo stesso giudice *a quo* infatti - ha evidenziato la Corte - dapprima si sofferma su talune procedure adottabili dal GUP per far cadere i dubbi di legittimità della censurata disciplina (quali l'adozione di un'apposita ordinanza con cui informare le parti della diversa qualificazione giuridica attribuita al fatto, così da consentire il contraddittorio sul punto, ovvero l'applicazione analogica dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen) e, poi, ritenendole inadeguate, valuta come indispensabile l'intervento della Corte mediante una decisione additiva che preveda la regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari, attraverso la restituzione degli atti all'organo dell'accusa.

2.2. Le notifiche all'imputato

Con la sentenza n. **367** la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 10, del decreto-legge n. 39 del 2009 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite da eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 2009, «nella parte in cui prevede a pena di nullità la notifica degli atti presso il presidio costituito ai sensi del precedente comma nono», nella sede temporanea degli uffici giudiziari di L'Aquila».

Ad avviso del rimettente la norma censurata avrebbe stabilito una modalità di esecuzione delle notifiche basata su una presunzione assoluta di conoscenza, cui non corrisponderebbe alcuna conoscenza effettiva dell'atto notificato da parte del destinatario, con conseguente violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost.

Nel dichiarare inammissibile la questione proposta, la Corte ha evidenziato come essa origini da una inadeguata ricostruzione del quadro normativo che inficia tanto la motivazione sulla rilevanza quanto la non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità. Secondo la Corte, infatti, il giudice *a quo* - Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Pescara - da un lato ha «omesso di compiere una indagine ermeneutica doverosa», quella «relativa all'eventuale perdita parziale di efficacia della norma del decreto-legge con effetto *ex tunc*, a seguito dell'emendamento approvato in sede di conversione» che ha limitato la sfera di applicabilità del regime derogatorio ai soli atti di competenza degli uffici giudiziari di L'Aquila (come ritenuto, sia pure in relazione a diversa fattispecie, dalla giurisprudenza di legittimità); dall'altro, ha fatto leva su un «postulato ermeneutico errato», ovvero l'inapplicabilità dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen., in forza del quale il giudice dispone che sia rinnovato l'avviso dell'udienza preliminare quando consta o appare probabile che l'imputato non ne ha avuto effettiva conoscenza senza sua colpa. L'art. 420-*bis* cod. proc. pen. - ha chiarito nell'occasione la Corte - «è una norma generale, applicabile in rapporto a tutte le forme di notifica indipendentemente da un esplicito richiamo».

2.3. Le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni

Sulla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni alle quali partecipi occasionalmente un membro del Parlamento si vedano, nel paragrafo relativo alle immunità *ex art. 68 Cost.*, le sentenze n. **113** e n. **114** e l'ordinanza n. **263**, con le quali sono state dichiarate rispettivamente inammissibili e manifestamente inammissibili questioni concernenti l'obbligo per l'autorità giudiziaria di chiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza al fine di utilizzare le intercettazioni "casuali" di conversazioni o comunicazioni di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento, anche quando si tratti di utilizzazione nei confronti dello stesso parlamentare interessato (art. 6 della legge n. 140 del 2003, recante Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

2.4. I riti speciali

Nel 2010 la Corte ha emesso cinque pronunce in tema di riti semplificati.

Con riferimento al giudizio abbreviato va segnalata la sentenza n. 140 che ha dichiarato non fondata una interessante questione di legittimità costituzionale concernente la disciplina delle contestazioni suppletive. La questione, tutta interna alla disciplina di tale rito, ripropone tuttavia una problematica, già emersa in riferimento al giudizio ordinario, vale a dire la possibilità di modifica della imputazione sulla base di elementi risultanti non già dalla istruttoria dibattimentale o, come nella specie, dalle integrazioni probatorie effettuate nel corso del rito abbreviato ma da atti acquisiti in precedenza.

Facendo leva sull'indirizzo interpretativo espresso da due sentenze della Corte di cassazione (sezione II, 9-22 giugno 2005, n. 23466, e sezione V, 27 novembre 2008-18 febbraio 2009, n. 7047), secondo cui «una volta disposta dal giudice una integrazione probatoria, anche indipendentemente dal suo effettivo espletamento, il pubblico ministero sarebbe abilitato a procedere alla contestazione suppletiva di reati connessi, non solo in rapporto a nuovi elementi emersi a seguito dell'integrazione probatoria, ma anche sulla base di circostanze già risultanti dagli atti e dunque note all'imputato al momento della formulazione della richiesta del giudizio abbreviato», il giudice *a quo* sollevava, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, 111 e 112 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 441 e 441-*bis* cod. proc. pen., nella parte in cui, nel giudizio abbreviato, non consentono al pubblico ministero di effettuare contestazioni suppletive di reati connessi a norma dell'art. 12, comma 1, lett. b), cod. proc. pen. «anche in assenza di integrazioni probatorie disposte dal giudice e sulla base di atti e circostanze già in atti e noti all'imputato».

Il nucleo centrale delle censure riguardava la violazione degli artt. 3 e 112 Cost. prospettata sulla base della considerazione che sarebbe del tutto incongruo e contrario agli evocati parametri costituzionali non permettere la contestazione suppletiva anche quando, come avvenuto nel caso di specie, una integrazione probatoria non sia stata «formalmente disposta» dal giudice. Tale situazione, infatti, non presenterebbe elementi differenziali di rilievo rispetto a quella della contestazione suppletiva basata su circostanze già in atti, e non su nuove risultanze probatorie, in presenza di una integrazione probatoria disposta, anche se non attuata, posto che pure in tale caso la necessità di integrare l'imputazione sorge a seguito di un'omissione del pubblico ministero.

La Corte ha innanzitutto precisato che le due decisioni richiamate dal rimettente non possono considerarsi «espressione di un orientamento giurisprudenziale consolidato» e che, d'altra parte, tale indirizzo non solo non appare «incontrovertibile sul piano ermeneutico» ma «conduce addirittura ad un assetto incompatibile con la Costituzione».

Sotto il primo profilo, pur prendendo atto che «con riferimento al giudizio ordinario, è in effetti predominante, nella giurisprudenza di legittimità, la tesi per cui – nonostante la formulazione letterale, apparentemente contraria, degli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. – le nuove contestazioni considerate da tali articoli possono essere basate, oltre che su elementi emersi per la prima volta nel corso dell'istruzione dibattimentale, anche sui soli atti già acquisiti dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari», la Corte ha sottolineato come - a prescindere dalla «validità degli argomenti addotti a supporto di siffatta soluzione interpretativa» - «essa non (possa) essere comunque estesa al giudizio abbreviato senza tener conto delle peculiarità di questo rito». Peculiarità in relazione alle quali, considerata anche l'evoluzione della disciplina, l'assetto normativo censurato dal rimettente presenta invece «una sua intrinseca razionalità».

Al riguardo nella sentenza si evidenzia come l'introduzione di meccanismi di modifica dell'imputazione, del tutto esclusi nell'assetto originario del rito, sia strettamente correlata alle possibilità di ampliamento della piattaforma probatoria consentite dalla legge n. 479 del 1999, e si sia resa necessaria per consentire l'adeguamento dell'imputazione alle nuove acquisizioni. Con la conseguenza che le ipotesi di modifica dell'imputazione non possono che rimanere circoscritte alle fattispecie che, sotto questo specifico profilo, «le giustificano», ovvero ai casi in cui emergano «nuove risultanze processuali, scaturenti da iniziative probatorie assunte nell'ambito del rito alternativo», mentre è da escludersi che «dette iniziative – tanto più se rimaste “prive di seguito” – possano rap-

presentare una patente di legittimazione per rivalutare, a scopo di ampliamento dell'accusa, elementi già acquisiti in precedenza e, fino a quel momento, non posti ad oggetto di azione penale».

Sotto un diverso profilo, l'indirizzo giurisprudenziale su cui poggiano le censure del rimettente conduce, secondo la Corte, a risultati addirittura contrari alla Costituzione allorché esclude che, nel caso di contestazione suppletiva fondata su elementi acquisiti in precedenza e dunque già noti, l'imputato possa chiedere che il processo prosegua nelle forme ordinarie.

Il principio – già affermato nelle sentenze n. 333 del 2009 e n. 265 del 1994 con riferimento alle nuove contestazioni dibattimentali – secondo cui quando, per “evenienze patologiche” (quali gli errori o le omissioni del pubblico ministero nella individuazione del fatto o del titolo del reato), l'imputazione subisce una variazione sostanziale, l'imputato deve essere rimesso in termini per compiere le proprie valutazioni in ordine alla convenienza dei riti (giudizio abbreviato e applicazione della pena su richiesta), non potrebbe, infatti, «non operare anche nella direzione inversa», vale a dire nel senso di consentire all'imputato la scelta per il rito ordinario in relazione agli ulteriori reati concorrenti che – stando all'indirizzo interpretativo in discussione – potrebbero essergli contestati nel corso del giudizio abbreviato a fronte delle «evenienze patologiche» di cui si è detto.

Alla luce di tali premesse, la Corte ha escluso che la lettura delle norme censurate operata attraverso le pronunce giurisprudenziali richiamate dal giudice *a quo* «possa essere utilmente invocata quale *tertium comparationis* al fine di alterare l'assetto, viceversa in sé ragionevole e coerente, delineato dal legislatore in materia». Non fondata è stata pertanto ritenuta la censura prospettata in riferimento all'art. 3 Cost, sul rilievo che le due ipotesi poste a raffronto – giudizio abbreviato con e senza integrazione probatoria – non sono tra loro «equiparabili ai fini considerati», in quanto «soltanto nella prima, e non nella seconda, si prospetta l'esigenza di rendere possibile un eventuale adeguamento dell'imputazione a nuove acquisizioni, che il pubblico ministero non aveva potuto in precedenza considerare».

Non fondate sono state ritenute anche le censure riferite agli artt. 112, 111 e 24 Cost. Inconferente è stato invece ritenuto il richiamo al principio del buon andamento dei pubblici uffici sancito dall'art. 97 Cost., in quanto non riferibile, per costante giurisprudenza della Corte, all'attività giurisdizionale in senso stretto.

In tema di giudizio direttissimo la Corte si è invece pronunciata con la sentenza n. **229**, anch'essa di non fondatezza, nella quale si trovano ribaditi alcuni fondamentali principi in materia di diritto di difesa (su identica questione si veda anche l'ordinanza n. **353** di manifesta infondatezza).

A venire in rilievo in questo caso è la disciplina del rito speciale nella particolare ipotesi regolata dal comma 4 dell'art. 449 cod. proc. pen., vale a dire di giudizio direttissimo instaurato dal pubblico ministero, dopo la convalida dell'arresto da parte del giudice per le indagini preliminari, nei trenta giorni successivi all'arresto. Proprio l'art. 449, comma 4, era censurato, «nella parte in cui non prevede che il giudice, investito del giudizio direttissimo, constatata la non flagranza del reato, possa restituire gli atti al pubblico ministero», come previsto nel caso di presentazione diretta dell'arrestato davanti al giudice del dibattimento dai commi 1 e 2 dell'art. 449 cod. proc. pen.

Nella prospettazione del rimettente, la mancata previsione nell'ipotesi disciplinata dal comma 4 della possibilità per il giudice del dibattimento di disporre, in caso di inesistenza della flagranza, la restituzione degli atti al pubblico ministero perché proceda nelle forme ordinarie costituirebbe una «evidente anomalia»: l'imputato verrebbe privato del diritto di vedere accertata la propria responsabilità con regolari indagini preliminari ed eventualmente anche con il vaglio dell'udienza preliminare e sarebbe impedita la celebrazione di un equo processo, con conseguente violazione degli artt. 24 e 111 Cost.

Nel dichiarare non fondata la questione la Corte ha sottolineato come le due fattispecie disciplinate dall'art. 449 cod. proc. pen. siano profondamente diverse e siano quindi «non irragionevolmente assoggettate dal legislatore ad un diverso regime processuale». Nel sistema delineato dal legislatore, infatti, il comma 4, oggetto di censura, prevede che il pubblico ministero proceda al giudizio direttissimo, presentando l'imputato in udienza non oltre il trentesimo giorno dall'arresto, nel qual caso la legittimità dell'arresto deve già essere stata valutata da un giudice, nella specie dal giudice per le

indagini preliminari, e il sindacato del giudice del dibattimento è limitato alla verifica della sussistenza dei presupposti di ammissibilità del rito speciale. Nell'ipotesi, disciplinata dai commi 1 e 2, in cui l'imputato arrestato in flagranza è presentato direttamente al giudice che celebrerà il dibattimento nelle forme del rito direttissimo, il controllo sulla legittimità dell'arresto è, invece, riservato al medesimo giudice, con la conseguenza che solo in tal caso la mancata convalida determina la trasmissione degli atti al pubblico ministero, essendo venuto meno uno dei presupposti di ammissibilità del rito (ad eccezione del caso in cui le parti comunque consentano che si proceda con rito direttissimo).

Sulla base di tali premesse la Corte ha escluso che «la disposizione censurata sia frutto di una scelta (manifestamente) irragionevole del legislatore, in quanto la differente disciplina, predisposta in relazione alle fattispecie indicate, si inserisce, in modo coerente, nel sistema processuale e, inoltre, trova adeguata tutela nella possibilità di esperire il ricorso per cassazione previsto dall'art. 391, comma 4, cod. proc. pen.», in ossequio all'art. 111, settimo comma, Cost.

La Corte ha inoltre ritenuto insussistente la violazione dell'art. 24 Cost. (evocato dal rimettente sotto il profilo del diritto dell'imputato a vedere accertata la propria responsabilità attraverso «regolari indagini preliminari» e con il «vaglio dell'udienza preliminare») sulla base dei principi affermati, nella vigenza del codice di rito del 1930, nelle sentenze n. 164 del 1983 e n. 172 del 1972, applicabili anche all'attuale sistema processuale. In tali pronunce la Corte ebbe infatti ad affermare che «l'assenza della fase delle indagini preliminari, tipica del giudizio direttissimo, non confligge con il diritto di difesa, atteso che non sussiste un interesse dell'imputato, costituzionalmente protetto, a che il riconoscimento della sua innocenza avvenga in una fase anteriore al dibattimento» e che «la garanzia del diritto di difesa in ogni stato del procedimento non significa che sia costituzionalmente imposta l'articolazione del procedimento in più stati, ma solo che, quando più fasi processuali siano stabilite dalla legge, non ve ne sia alcuna nella quale la difesa sia preclusa». Sulla base delle medesime considerazioni è stata ritenuta non fondata anche la censura prospettata in riferimento all'art. 111 Cost.

Alla tutela del diritto di difesa, sotto il particolare profilo della garanzia della difesa tecnica, si richiama la questione decisa nel senso della manifesta inammissibilità con l'ordinanza n. 55, concernente la disciplina del procedimento per decreto.

Sul presupposto che la scelta del rito alternativo operata dall'imputato con l'opposizione al decreto penale, a causa della brevità del termine imposto per la presentazione di tale atto (quindici giorni decorrenti dalla notificazione del decreto all'imputato), sia priva delle garanzie di assistenza tecnica necessarie per apprezzare, anche alla luce degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, la convenienza dell'accesso a riti alternativi e richiamando le ragioni poste a fondamento della sentenza n. 120 del 2002 sulla decorrenza del termine per la richiesta del rito abbreviato a seguito di notificazione del decreto di giudizio immediato, il rimettente dubitava, in riferimento agli artt. 24, comma 2, e 111, comma 3, Cost., nonché all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della legittimità costituzionale degli artt. 461, comma 1, e 464, comma 3, cod. proc. pen., «nella parte in cui precludono all'imputato, nel giudizio conseguente all'opposizione a decreto penale di condanna, la possibilità di accedere a riti alternativi non richiesti con lo stesso atto di opposizione».

La Corte ha dichiarato la questione manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, censura di norma diversa da quella applicabile nel giudizio principale e mancata verifica della praticabilità di una diversa interpretazione del quadro normativo. A quest'ultimo riguardo la Corte ha rilevato come il giudice *a quo* abbia trascurato, in particolare, «la possibilità di ritenere, in via ermeneutica, che l'assetto introdotto dalla sentenza n. 120 del 2002 a mezzo di una declaratoria di incostituzionalità con riguardo alla «conversione» del giudizio immediato in abbreviato sia già operante rispetto alla richiesta di riti alternativi nell'ambito del procedimento per decreto».

Ancora, sulla disciplina del procedimento per decreto, si veda l'ordinanza n. 317 con la quale è stata dichiarata manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge n. 234 del 1997, nella parte in cui non prevedono

che, anche nel procedimento per decreto – analogamente a quanto stabilito per il procedimento ordinario – il decreto di citazione a giudizio, emesso dal giudice per le indagini preliminari in seguito ad opposizione a decreto penale di condanna, debba essere preceduto, a pena di nullità, dall’invito a presentarsi per rendere l’interrogatorio, ai sensi dell’art. 375, comma 3, cod. proc. pen.

Dopo aver richiamato le ragioni poste a base di precedenti decisioni di manifesta infondatezza di questioni analoghe (ordinanze n. 458 e n. 325 del 1999), le quali fanno leva sulle peculiari caratteristiche del procedimento monitorio, quale «rito a contraddittorio eventuale e differito, improntato a criteri di economia processuale e di speditezza», la Corte ha rilevato come, successivamente alla proposizione della questione di costituzionalità (sollevata nel 1999 ma pervenuta alla Corte solo nel 2010), la disciplina introdotta dalle norme censurate che il rimettente evoca come termine di raffronto, sia stata modificata dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 (cosiddetta legge Carotti). Per effetto di tali modifiche, il previo invito a presentarsi per rendere interrogatorio «non costituisce più un antecedente imprescindibile, stabilito a pena di nullità, della richiesta di rinvio a giudizio o del decreto di citazione diretta a giudizio», essendo ora la garanzia difensiva costituita dalla notifica dell’«avviso della conclusione delle indagini preliminari» e dalla previsione della nullità, rispettivamente della richiesta di rinvio a giudizio e della citazione diretta a giudizio, in caso di omissione di detto avviso ovvero dell’invito a rendere interrogatorio, se richiesto dall’indagato entro venti giorni dalla notifica dell’avviso stesso.

Tale rinnovato assetto – ha ricordato la Corte - è stato ritenuto esente da vizi di costituzionalità sotto il profilo della mancata estensione della nuova garanzia al procedimento per decreto, sul rilievo che «l’innesto della disciplina dell’avviso di conclusione delle indagini nel procedimento monitorio ne snaturerebbe la struttura e le finalità, inserendovi una procedura incidentale che potrebbe determinare una notevole dilatazione temporale, e si sostanzierebbe in una garanzia che, oltre ad essere costituzionalmente non imposta, si rivelerebbe del tutto incongrua rispetto ai caratteri del rito speciale (ordinanze n. 131 e n. 32 del 2003; in argomento, altresì, ordinanze n. 8 del 2003 e n. 203 del 2002)».

2.5. Le incompatibilità

Con la sentenza n. 177 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Cost., dell’art. 34, comma 2, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede l’incompatibilità a partecipare al giudizio, quale componente del Tribunale in composizione collegiale, del giudice che, in precedenza investito del giudizio direttissimo conseguente ad arresto in flagranza di reato per lo stesso fatto nei confronti delle stesse persone, all’esito del giudizio di convalida e di applicazione di misura cautelare personale, abbia diversamente qualificato il reato originariamente contestato e, sulla base di tale diversa qualificazione, abbia dichiarato il proprio difetto di cognizione in favore del Tribunale collegiale».

Premesso che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le norme sulla incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori costituzionali della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, «risultando finalizzate ad evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione scaturita da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda*» e richiamati i principi espressi nelle sentenze n. 131 del 1996 e n. 401 del 1991, la Corte ha escluso che nella specie sia ravvisabile una menomazione della imparzialità del giudice. Ciò sul rilievo che la diversa e più grave qualificazione giuridica del fatto, fondata soltanto sulla valutazione degli atti del fascicolo, effettuata in sede di convalida e di applicazione di misura cautelare e quindi, basata sul medesimo materiale processuale utilizzato per formulare l’originaria imputazione e per richiedere la misura restrittiva della libertà personale, non è di per sé idonea ad integrare il carattere di una valutazione di contenuto sul merito dell’accusa, ma si risolve in una valutazione astratta delle risultanze processuali, posta in essere allo stato degli atti.

Quanto al profilo dell’asserita disparità di trattamento rispetto a situazioni simili, già esaminate e ritenute idonee a pregiudicare l’imparzialità del giudizio (sentenze numeri 455 e 453 del 1994 e n. 399 del 1992), la Corte ha affermato che non sussiste omogeneità tra le ipotesi poste a raffronto,

giacché nei casi ricordati ciò che ha condotto ravvisare ipotesi di incompatibilità non è stata la valutazione sulla diversa qualificazione giuridica, quanto piuttosto il fatto che tale diversa qualificazione derivava da un apprezzamento approfondito di elementi concernenti il merito dell'accusa.

Ancora in tema di incompatibilità si segnala l'ordinanza n. 347 con la quale è stata decisa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 101 Cost., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a celebrare l'udienza preliminare del giudice che abbia definito, con sentenza emessa a seguito di giudizio abbreviato, la posizione di un imputato concorrente nel medesimo reato.

Nel dichiarare manifestamente infondata la censura proposta in riferimento all'art. 3 Cost., la Corte ha richiamato le ordinanze n. 490 e n. 367 del 2002, ribadendo la propria costante giurisprudenza secondo cui nel concorso di persone nel reato - salva l'ipotesi (che non ricorre nel caso in esame nel quale viene in rilievo una fattispecie di concorso eventuale di persone in un reato normativamente monosoggettivo) del concorso necessario in cui la posizione del concorrente, già oggetto di precedente valutazione, costituisce elemento essenziale per la stessa configurabilità del reato contestato agli altri coimputati - alla comunanza dell'imputazione corrispondono plurime condotte distintamente ascrivibili a ciascuno dei concorrenti, tali da formare oggetto di autonome valutazioni, scindibili l'una dall'altra. Nell'occasione la Corte ha inoltre riaffermato che l'istituto dell'incompatibilità attiene a situazioni di pregiudizio per l'imparzialità del giudice che si verificano all'interno del medesimo procedimento; mentre se tale pregiudizio deriva da attività compiute in un procedimento diverso a carico di altri soggetti (quale, in specie, il giudizio abbreviato nei confronti di uno dei pretesi concorrenti), il principio del giusto processo trova attuazione mediante gli istituti dell'astensione e della ricasazione, che tutelano l'imparzialità della funzione giudicante secondo una logica *a posteriori* e in concreto. Manifestamente inammissibili sono state invece dichiarate le censure prospettate in riferimento agli artt. 25 e 101 Cost. per omessa motivazione in ordine alla violazione di tali parametri.

2.6. Le misure cautelari

Nell'anno 2010 una importante sentenza, la n. 265, ha riguardato lo speciale regime cautelare previsto in relazione a particolari reati dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., come modificato dal decreto-legge n. 11 del 2009, convertito, con modificazioni, nella legge n. 38 del 2009.

Ai sensi del comma 3, secondo e terzo periodo, dell'art. 275 cod. proc. pen. il giudice quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine a taluni delitti, analiticamente elencati, applica la custodia cautelare in carcere, «salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari».

Tale previsione, non presente nel testo originario del codice, è il frutto di una serie di interventi normativi che dal 1991 hanno contrassegnato in maniera speciale lo statuto cautelare di alcuni delitti, il cui catalogo è andato anch'esso modificandosi nel tempo. Inizialmente riferito ai delitti di criminalità organizzata e ad altri gravi o gravissimi delitti, esso è stato circoscritto a partire dal 1995 ai delitti di mafia in senso stretto e, infine, nuovamente esteso nel 2009 ad ulteriori reati, fra i quali alcuni delitti sessuali.

Con diverse ordinanze i rimettenti dubitavano, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 13, 27, comma 2, e 117, comma 1, Cost. (quest'ultimo per violazione dell'art. 5, paragrafi 1, lett. c), e 4, CEDU), della legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, c.p.p., come modificato dal citato decreto-legge n. 11 del 2009, convertito nella legge n. 38 del 2009, nella parte in cui non consente di applicare misure cautelari diverse e meno afflittive della custodia in carcere alla persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, induzione o sfruttamento della prostituzione minorile.

Con la sentenza citata la Corte ha ritenuto fondata la questione in riferimento agli artt. 3, 13, comma 1, e 27, comma 2, Cost. (assorbita, invece, la censura formulata in relazione all'art. 117 Cost.) e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, cod. proc. pen.

Nella sentenza la Corte ricostruisce innanzitutto il quadro costituzionale di riferimento, individuandolo significativamente non solo nell'art. 13, commi 2 e 5, Cost. ma «anche e soprattutto» nell'art. 27, comma 2, Cost., in forza del quale l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Principio, questo, da cui deriva che «l'applicazione delle misure cautelari non può essere legittimata in alcun caso esclusivamente da un giudizio anticipato di colpevolezza, né corrispondere – direttamente o indirettamente – a finalità proprie della sanzione penale, né, ancora e correlativamente, restare indifferente ad un preciso scopo (cosiddetto “vuoto dei fini”)».

Centrale nella ricostruzione della Corte è il «criterio del “minore sacrificio necessario”» quale «ulteriore ed indefettibile corollario» di tali principi: la compressione della libertà personale dell'indagato o dell'imputato – si legge nella sentenza - va contenuta «entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari riconoscibili nel caso concreto» e, di conseguenza, il ricorso alla custodia cautelare in carcere è consentito «solo quando le esigenze processuali o extraprocessuali, cui il trattamento cautelare è servente, non possano essere soddisfatte tramite misure di minore incisività». Esso impegna, dunque, «in linea di massima, il legislatore, da una parte, a strutturare il sistema cautelare secondo il modello della “pluralità graduata”, predisponendo una gamma alternativa di misure, connotate da differenti gradi di incidenza sulla libertà personale; dall'altra, a prefigurare meccanismi “individualizzati” di selezione del trattamento cautelare, parametrati sulle esigenze configurabili nelle singole fattispecie concrete».

Tanto premesso, la Corte ha osservato che all'interno della disciplina delle misure cautelari delineata, in conformità alla Costituzione, dal codice di rito, la previsione dell'art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, cod. proc. pen. assume «carattere derogatorio ed eccezionale», tanto da costituire, per i sensibili scostamenti rispetto al regime ordinario, «un vero e proprio regime cautelare speciale di natura eccezionale». Essa, infatti, racchiude una duplice presunzione: la prima, a carattere relativo, attiene alle esigenze cautelari, da doversi ritenere sussistenti, quando non consti la prova della loro mancanza, con conseguente marcata attenuazione anche dell'obbligo di motivazione; la seconda, a carattere assoluto, concerne la scelta della misura in relazione alla quale «subentra un apprezzamento legale, vincolante e incontrovertibile, di adeguatezza della sola custodia carceraria».

Entrando, quindi, nel merito delle censure prospettate dai rimettenti in riferimento esclusivamente alla seconda presunzione, quella assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere, la Corte ha ritenuto effettivamente sussistente la denunciata lesione del principio del “minor sacrificio necessario”.

Al riguardo, dopo aver precisato che secondo la giurisprudenza costituzionale «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» (sentenza n. 139 del 2010), la Corte ha escluso, innanzitutto, che ai delitti sessuali di induzione o sfruttamento della prostituzione minorile, violenza sessuale e atti sessuali con minorenne possa estendersi la *ratio* giustificativa della deroga alla disciplina ordinaria affermata in relazione ai «procedimenti per di delitti di mafia in senso stretto (art. 5, comma 1, della legge n. 332 del 1995)» dalla stessa Corte costituzionale (ordinanze n. 450 del 1995, n. 130 del 2003 e n. 40 del 2002) e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia). *Ratio* che fa leva sulla struttura delle fattispecie in questione («come reati associativi e, dunque, permanenti entro un contesto di criminalità organizzata, o come reati a tale contesto comunque collegati») e sulle loro specifiche connotazioni criminologiche dalle quali 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.

Analoga conclusione non è consentita, secondo la Corte, per i citati delitti sessuali, poiché i fatti concreti, riferibili alle relative fattispecie, «non solo presentano disvalori nettamente differenziabili», ma «possono altresì proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con diverse misure». Per quanto odiosi e riprovevoli i fatti integranti i delitti in questione «spesso sono meramente individuali» e tali da «non postulare esigenze cautelari affrontabili solo e rigidamente con la massima misura».

Né, ha affermato ancora la Corte, la ragionevolezza della disciplina censurata potrebbe essere rinvenuta nella «gravità astratta del reato», considerata sia in rapporto alla «misura della pena» sia alla «natura (e, in particolare, all'elevato rango) dell'interesse tutelato». Questi parametri rilevano, infatti, in sede di determinazione della sanzione, ma risultano inidonei a fungere da elementi preclusivi ai fini della verifica della sussistenza e del grado delle esigenze cautelari, che condiziona l'identificazione delle misure idonee a soddisfarle. Seppure si avesse riguardo alla «misura edittale della pena», la scelta legislativa apparirebbe comunque palesemente «scompensata e arbitraria», considerando che procedimenti relativi a gravissimi reati, puniti con pene più severe di quelle che vengono in rilievo, restano sottratti a regime cautelare speciale. Tanto meno, infine, la presunzione di adeguatezza della sola custodia carceraria potrebbe essere legittimata dall'«esigenza di contrastare situazioni di allarme sociale», determinate dall'incremento di tali delitti. L'eliminazione o riduzione dell'allarme sociale non può essere, infatti, annoverata tra le finalità della custodia preventiva, trattandosi di una funzione istituzionale della pena che presuppone la certezza circa il responsabile del reato.

Sulla base di tali considerazioni la Corte ha quindi ritenuto che la norma censurata violi sia l'art. 3 Cost., «per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti in questione a quelli concernenti i delitti di mafia nonché per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai rispettivi paradigmi punitivi»; sia l'art. 13, primo comma, Cost., «quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale»; sia infine l'art. 27, secondo comma, Cost., «in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena».

Al fine di ricondurre a conformità costituzionale la disciplina censurata, la Corte, non ha tuttavia ritenuto necessario «rimuovere integralmente la presunzione» censurata; ciò sul rilievo che la previsione di una presunzione solo relativa di adeguatezza sia sufficiente a ristabilirne la compatibilità con i parametri evocati, evitandosi comunque, in tal modo, l'irrazionale equiparazione dei procedimenti per i delitti sessuali a quelli concernenti la criminalità mafiosa e lasciandosi spazio alla differenziazione delle varie fattispecie concrete.

La Corte ha pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, cod. proc. pen., nel testo novellato nel 2009, «nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* 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».

2.7. Acquisizione ed utilizzazione delle prove

Con la sentenza n. 73 (di non fondatezza) la Corte è intervenuta nuovamente sul tema delle iniziative probatorie del giudice dibattimentale, sul quale ebbe a pronunciarsi, anteriormente alla modifica dell'art. 111 Cost., con la sentenza n. 111 del 1993.

Muovendo da una lettura dell'art. 507 cod. proc. pen. conforme alla interpretazione della Corte di cassazione (Sezioni unite, sentenze 6-21 novembre 1992, n. 11227 e 17 ottobre-18 dicembre 2006, n. 41281), il giudice rimettente dubitava, in riferimento all'art. 111 Cost., della legittimità costituzionale di tale articolo nella parte in cui consente al giudice di disporre l'assunzione di nuovi mezzi di prova anche quando si tratti di prove dalle quali le parti sono decadute per mancato o irrituale deposito della lista prescritta dall'art. 468 cod. proc. pen. e, a seguito di tale decadenza, sia mancata ogni acquisizione probatoria.

L'incostituzionalità della disciplina era prospettata per contrasto con il principio di terzietà e imparzialità del giudice, principio che, secondo il rimettente, risulterebbe inevitabilmente compromesso allorché il giudice non si limiti ad integrare, all'esito dell'istruzione dibattimentale, elementi di prova insufficienti o lacunosi sottoposti alla sua attenzione dalle parti, ma acquisisca d'ufficio l'intero materiale probatorio necessario ai fini della decisione, non rilevando in senso contrario la

circostanza che l'esercizio del potere probatorio da parte del giudice sia subordinato dallo stesso art. 507 al parametro della assoluta necessità. In presenza di un totale vuoto probatorio l'assoluta necessità sarebbe, infatti, *in re ipsa* dovendo altrimenti il giudice assolvere l'imputato.

In tal modo verrebbero meno anche le «garanzie oggettive e soggettive» con le quali il nuovo testo dell'art. 111 Cost. circonda l'acquisizione delle prove legittimamente utilizzabili poiché non solo rimarrebbe vanificata la sanzione di inammissibilità prevista dall'art. 468 cod. proc. pen. ma il giudice sarebbe costretto in ogni caso ad assumere d'ufficio le prove anche quando la lista delle prove orali, anziché essere depositata in ritardo, non sia stata depositata affatto.

Le argomentazioni utilizzate dalla Corte per dichiarare non fondata la questione si articolano su tre piani distinti: il carattere non necessariamente «officioso» dell'intervento del giudice previsto dall'art. 507; il rapporto tra le iniziative probatorie del giudice e la sanzione di inammissibilità conseguente al mancato deposito della lista; il contraddittorio *a posteriori* sulla prova ammessa d'ufficio.

Con riferimento al primo aspetto la Corte ha confutato l'«implicito presupposto» da cui prendeva le mosse il giudice *a quo*, vale a dire che il potere probatorio del giudice abbia «carattere necessariamente officioso», rilevando come, in base al testo dell'art. 507 («anche d'ufficio») e all'art. 151 disp. att. cod. proc. pen. che regola l'ordine di assunzione delle nuove prove, il potere di ammissione delle prove previsto dall'art. 507 possa essere esercitato dal giudice sia d'ufficio che su istanza di parte, come del resto avvenuto nel giudizio *a quo* in cui a venire in rilievo sono prove richieste dalla parte sia pure non più nell'esercizio del pieno diritto alla prova *ex art.* 190 cod. proc. pen. quanto piuttosto in base al diverso e più restrittivo criterio dell'assoluta necessità dell'acquisizione.

In questa seconda ipotesi, ha sottolineato la Corte, a prescindere «da ogni considerazione circa il problema della compatibilità col parametro costituzionale evocato degli interventi probatori officiosi del giudice» (già oggetto della sentenza n. 111 del 1993), il *vulnus* lamentato dal giudice resta escluso «per una ragione pregiudiziale», in quanto «non è configurabile neppure una reale deroga al principio dispositivo, in base al quale il giudice è chiamato a giudicare sulla base di quanto allegato e provato dalle parti». Manca pertanto in radice, ha proseguito la Corte, anche «la possibilità di ipotizzare una lesione del principio di imparzialità del giudice – principio cui ineriscono, più che a quello di terzietà, le censure del rimettente, in quanto relative al rapporto tra giurisdizione e decisione – con riguardo al rischio, anche soltanto astratto, di una impropria assunzione da parte del giudice di compiti dell'accusa o della difesa, atta a trasformarlo in un “alleato” dell'uno o dell'altro dei contendenti».

A tale riguardo, richiamando il prevalente orientamento della giurisprudenza di legittimità, la Corte ha osservato che, ove ricorra il presupposto della necessità dell'assunzione «l'esercizio del potere previsto dall'art. 507 – segnatamente se sollecitato dalle parti – è doveroso per il giudice, non essendo rimessa alla sua discrezionalità la scelta tra l'acquisizione della prova e il proscioglimento (o la condanna) dell'imputato». Né, ha proseguito la Corte, l'ammissione di prove da cui una parte sia decaduta può essere concepita come un «indice di “parzialità”» per il solo fatto che la prova in concreto possa ridondare a favore della parte stessa, poiché diversa è la prospettiva del giudice rispetto a quella della parte: «il giudice ammette la prova in quanto risponda al criterio legale, parametrato sulla sua idoneità a permettere una decisione causa cognita (nella specie, in termini di indispensabilità); che poi la prova, una volta introdotta nel processo, torni a beneficio della parte istante è una delle possibili conseguenze naturali, non un dato che entri nella valutazione del giudice in sede di ammissione».

Quanto al rapporto tra le iniziative probatorie del giudice e la sanzione di inammissibilità conseguente al mancato deposito della lista, la Corte ha sottolineato che, come affermato dalla Cassazione nelle pronunce citate dal rimettente, «diritto delle parti alla prova e potere(-dovere) di ammissione della prova ai sensi dell'art. 507 cod. proc. pen. hanno parametri diversi: negativo il primo (non manifesta superfluità o irrilevanza); positivo la seconda (assoluta necessità)». Con la conseguenza che, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, l'esercizio del potere di cui all'art. 507 cod. proc. pen. non “neutralizza” affatto la sanzione di inammissibilità, rischiando la parte decaduta ai

sensi dell'art. 468, comma 1, cod. proc. pen. di vedersi comunque denegata, o ristretta, l'ammissione delle prove a suo favore, anche nel caso in cui non vi sia stata alcuna precedente acquisizione probatoria.

A conclusione di tali rilievi, la Corte ha peraltro significativamente rimarcato che, in ossequio al principio del contraddittorio e a garanzia del diritto di difesa, devono essere assicurati «alla parte che subisce il recupero della prova avversaria (nel caso di specie, l'imputato) adeguati strumenti “di reazione”, che gli consentano di contrastare le conseguenze di comportamenti della controparte elusivi del divieto di prove a sorpresa, ad evitare le quali è preordinata la discovery prevista dall'art. 468, comma 1, cod. proc. pen.». Come affermato dalla giurisprudenza di legittimità e rimarcato anche dalle sezioni unite della Corte di cassazione richiamate dal rimettente, infatti, «pur in assenza di una espressa indicazione normativa in tale senso, nel caso di esercizio del potere qui in esame, spetta ad ogni parte con interesse contrapposto il diritto alla prova contraria ai sensi dell'art. 495, comma 2, cod. proc. pen.».»

L'ordinanza n. 205 ha ad oggetto una questione analoga ad altre già venute all'esame della Corte e concernenti la disciplina della rinnovazione del dibattimento a seguito del mutamento della persona fisica del giudice.

Nell'odierno giudizio di costituzionalità il giudice *a quo* aveva sollevato, in riferimento agli artt. 3, 101 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 525, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che alla «deliberazione debbano concorrere a pena di nullità assoluta i medesimi giudici che hanno partecipato al dibattimento», censurando segnatamente la disciplina che, alla stregua dell'interpretazione accolta dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 15 gennaio-17 febbraio 1999, n. 2) e recepita dalla successiva giurisprudenza di legittimità, impone al giudice, ogni qualvolta intervengano cambiamenti della persona del giudice monocratico o della composizione del collegio, di procedere al riesame del dichiarante, ove una delle parti ne faccia richiesta, sempre che l'atto non risulti impossibile.

Con l'ordinanza citata la Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione con argomentazioni che se, per un verso, ricalcano le motivazioni presenti in precedenti pronunce, per un altro, contengono nuove e più specifiche considerazioni in ordine alla *ratio* della rinnovazione e al fondamento del diritto della parte alla riassunzione della prova dichiarativa.

La Corte ha innanzitutto chiarito che, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, non sussiste alcun contrasto fra la costante giurisprudenza di legittimità e la sentenza n. 17 del 1994 nella quale anzi si è sottolineato, secondo una linea che ha trovato conferma anche nella successiva ordinanza n. 99 del 1996, che «in caso di sostituzione del giudice in corso di dibattimento, la lettura del verbale del precedente esame testimoniale è legittima solo dopo nuovo esame del teste, salvo che questo non abbia luogo (come nel caso di sopravvenuta morte del teste medesimo)».

Tale disciplina - ha ribadito la Corte richiamando numerosi precedenti (ordinanze n. 318 del 2008, n. 67 del 2007, n. 418 del 2004, n. 73 del 2003, n. 59 del 2002, n. 431 del 2001 e n. 399 del 2001) - nel fissare la regola dell'immutabilità del giudice attua il principio di immediatezza che postula la tendenziale identità tra il giudice che assume le prove e il giudice che decide. In questa ottica, non vi è alcuna irrazionalità nella denunciata disciplina, poiché la parte che chiede la rinnovazione dell'esame del dichiarante esercita il proprio diritto, garantito dal principio di immediatezza, all'assunzione della prova davanti al giudice chiamato a decidere.

Con specifico riferimento alle censure proposte dal rimettente, la Corte ha poi escluso, nel solco delle precedenti ordinanze, la violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento in relazione non solo alle ipotesi già oggetto di scrutinio (quali quelle regolate nell'art. 238 cod. proc. pen., in tema di acquisizione dei verbali di prove provenienti da altro procedimento e negli artt. 26 e 33-*nonies* cod. proc. pen. in relazione alle prove assunte da giudice incompetente) ma anche alle ulteriori fattispecie della astensione e della ricusazione del giudice indicate dal rimettente. Ciò sul rilievo, comune alle altre, che in tali situazioni debbano comunque ritenersi applicabili, in difetto di indicazioni contrarie, le regole valevoli in via generale in caso di mutamento del giudice.

Nessuna violazione del principio della ragionevole durata del processo è stata poi ravvisata nella

disciplina censurata alla luce del costante orientamento della Corte secondo cui detto principio deve essere temperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, rilevanti nel processo penale, «garanzie la cui attuazione positiva è insindacabile, ove frutto – come nella specie – di scelte non prive di una valida *ratio*».

La *ratio* della rinnovazione della prova dichiarativa – ha osservato la Corte, richiamando la giurisprudenza della Corte europea formata in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lett. *d*), della CEDU – si fonda sull'opportunità di mantenere un rapporto diretto tra giudice e prova, non assicurato dalla mera lettura dei verbali: vale a dire la diretta percezione, da parte del giudice deliberante, della prova nel momento della sua formazione, così da poterne cogliere tutti i connotati espressivi, anche non verbali, prodotti dal metodo dialettico dell'esame e del controesame, che possono rivelarsi utili nel giudizio di attendibilità del risultato probatorio.

Alla disciplina delle contestazioni dibattimentali si riferisce invece l'ordinanza n. 358 con la quale è stata dichiarata manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 500, comma 2, c.p.p., sollevata in riferimento all'art. 111, quinto comma, Cost., nella parte in cui tale articolo consente al giudice di valutare le dichiarazioni lette per la contestazione solo ai fini del giudizio sulla credibilità del testimone, e non anche ai fini della prova della sua intimidazione o corruzione, affinché non deponga o deponga il falso: prova che, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 500 cod. proc. pen., legittima l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento – e la conseguente utilizzazione ai fini della decisione – delle dichiarazioni precedentemente rese.

Le ragioni della manifesta inammissibilità sono state individuate dalla Corte nella inesatta identificazione della norma oggetto di censura e nella conseguente inadeguata ponderazione del quadro normativo di riferimento da parte del rimettente. Al riguardo la Corte ha evidenziato che poiché la regola dettata dal comma 2 attiene al «processo principale, che ha come oggetto l'accertamento della responsabilità dell'imputato per i fatti a lui contestati», mentre «il problema di costituzionalità posto dal giudice *a quo* concerne la *lex probatoria* applicabile nel procedimento incidentale finalizzato all'accertamento della condotta di intimidazione o di subornazione del teste, quale presupposto legittimante l'acquisizione delle sue dichiarazioni predibattimentali», il dato normativo con cui il rimettente avrebbe dovuto, «in ipotesi, misurarsi» è quello dei commi 4 e 5 dell'art. 500 cod. proc. pen. che disciplinano appunto il subprocedimento. Attorno a tale dato normativo, ha sottolineato ancora la Corte, «si è sviluppato un ampio dibattito interpretativo – di cui il rimettente non ha tenuto affatto conto, vagliandone gli esiti – avente ad oggetto le caratteristiche del procedimento incidentale considerato», con riferimento, in particolare, al *quantum* di prova della condotta illecita richiesto ai fini dell'utilizzabilità del «precedente difforme» e, per quanto qui più interessa, alla possibilità o meno che tale prova venga tratta anche da elementi non formati nel contraddittorio fra le parti.

2.8. Le impugnazioni

Con l'ordinanza n. 33 è stata dichiarata manifestamente infondata – in quanto analoga ad altra già dichiarata non fondata con la sentenza n. 242 del 2009 – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 428 del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 4 della legge n. 46 del 2006, impugnato, in riferimento agli artt. 3, comma 1, 111, comma 2, e 112 Cost., nella parte in cui ha soppresso la facoltà del pubblico ministero di proporre appello avverso la sentenza di non luogo a procedere.

2.9. L'esecuzione

Con la sentenza n. 227 la Corte ha deciso, nel senso della fondatezza, una questione di legittimità costituzionale concernente la disciplina del mandato di arresto europeo introdotta nell'ordinamento con la legge n. 69 del 2005, in attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002.

A venire in rilievo, sotto il profilo della compatibilità con la norma europea, era il disposto dell'art. 18, comma 1, lett. *r*), della legge n. 69 del 2005 che consente alla Corte d'appello di rifiutare la consegna del condannato, il cui arresto sia stato disposto per l'esecuzione di una pena o di una

misura di sicurezza privative della libertà personale, soltanto «qualora la persona ricercata sia cittadino italiano».

Con diverse ordinanze di rimessione la Corte di cassazione denunciava, in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., il contrasto: 1) con l'art. 4, punto 6, della decisione quadro, che attribuisce al legislatore nazionale la facoltà di prevedere il rifiuto di consegna del condannato quando si tratti di un cittadino dello Stato di esecuzione, ovvero ivi risieda o vi abbia dimora, ma non consentirebbe di limitare il rifiuto al solo cittadino; 2) con il principio di non discriminazione in base alla nazionalità (art. 12 del Trattato CE, nella versione in vigore fino al 30 novembre 2009, poi art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), per la illegittima esclusione del cittadino di altro Stato membro dell'Unione dalla possibilità di scontare la pena in Italia come previsto invece per il cittadino.

In via subordinata, era dedotta la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost. perché, essendo la possibilità di espiazione della pena in Italia indirizzata a garantire la «risocializzazione del condannato» mediante la conservazione dei suoi legami familiari e sociali, non sarebbe consentita sotto questo profilo alcuna discriminazione tra cittadino e residente, e dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla diversa disciplina prevista dall'art. 19, comma 1, lett. c), della legge n. 69 del 2005, in relazione all'ipotesi di mandato di arresto finalizzato allo svolgimento del processo penale in relazione alla quale cittadino e il residente sono posti sullo stesso piano quanto alle condizioni della consegna.

Con la sentenza n. 227 la Corte ha dichiarato illegittimo *in parte qua* l'art. 18, comma 1, lett. r), della legge n. 69 del 2005, con riferimento all'art. 11 (non espressamente evocato, ma «sicuro fondamento» del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea), e all'art. 117, primo comma, Cost., e assorbite le questioni poste in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Su questa pronuncia, in cui la Corte – per la seconda volta nel giro di un anno – ha rilevato l'illegittimità di disposizioni legislative interne per contrasto con norme europee non direttamente applicabili, v. *amplius infra*, cap. IV, par. 3.

Su questioni analoghe si vedano inoltre le ordinanze n. 237, n. 306 e n. 374 di manifesta inammissibilità.

Con la sentenza n. 287 la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'esclusione di coloro che abbiano fruito della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale dalla possibilità di ottenere la cancellazione dal casellario giudiziale delle iscrizioni relative a condanne alla pena dell'ammenda, decorsi dieci anni dall'estinzione della pena medesima, nel corso dei quali il condannato non abbia compiuto altri reati.

Tale preclusione, che si pone come eccezione rispetto al trattamento riservato dalla legge ai provvedimenti di condanna alla pena dell'ammenda per reati contravvenzionali, per i quali è possibile l'eliminazione, trascorsi dieci anni dal giorno in cui la pena è stata eseguita ovvero si è in altro modo estinta, determina, secondo la Corte, «un trattamento irragionevolmente differenziato fra condannati per i medesimi reati, sulla base di una cautela che, alla luce dell'evoluzione legislativa, è divenuta eccessiva e sproporzionata, non tale quindi da bilanciare lo svantaggio della perennità dell'iscrizione, non prevista invece per condannati in ipotesi giudicati in modo più severo dal giudice».

Nella motivazione la Corte, dopo aver individuato la *ratio* della norma censurata nella necessità di salvaguardare, attraverso il mantenimento *sine die* dell'iscrizione, il divieto di concessione della sospensione condizionale per più di una volta (secondo il tenore dell'originario art. 164 cod. pen.) e di rendere concretamente praticabile la revoca del beneficio della non menzione nell'ipotesi di successiva commissione di un delitto da parte del condannato (come previsto dall'art. 175 cod. pen.), ha evidenziato come il rigore del divieto di concessione della sospensione condizionale si sia nel tempo attenuato per effetto di interventi della giurisprudenza costituzionale e del legislatore, che hanno ammesso, a determinate condizioni, la reiterabilità del beneficio.

In particolare, la Corte ha osservato che «la tendenza emergente è quella di evitare che una pregressa condanna per un reato di non grave entità si proietti senza limiti sul futuro», con l'esito paradossale che una contravvenzione punita lievemente diventi preclusiva di una specifica valutazione del giudice in relazione ad un reato commesso anche dopo molti anni, quando la prima condanna, con tutti i suoi effetti, si è già estinta per il decorso di un determinato lasso di tempo, senza che il condannato abbia commesso reati della stessa indole.

Le nuove discipline riguardanti le pene irrogate con decreto penale o in seguito a patteggiamento, o ancora dal giudice di pace, dimostrano inoltre che le condanne a pene lievi per reati di modesta rilevanza sono considerate diversamente, essendo privilegiata la «valutazione sulla specificità dei casi concreti, sulla gravità delle trasgressioni e sull'esigenza di non aggravare, con la perpetuità delle preclusioni, gli effetti di comportamenti antigiuridici non gravi e lontani nel tempo».

Ebbene, ha rilevato la Corte, questa tendenza «è contraddetta dalla norma censurata, che capovolge irragionevolmente i trattamenti rispettivamente riservati al condannato cui non sono stati concessi i benefici di cui agli artt. 163 e 175 cod. pen. e a quello cui invece tali benefici sono stati accordati» e genera una «stridente» diversità di trattamento fra condannati alla pena dell'ammenda per i medesimi reati. Mentre, infatti, «originariamente la cautela contro possibili trasgressioni successive, che rendeva retroattivamente immeritevoli dei benefici coloro che ne avessero goduto, veniva ritenuta prevalente sul diritto, riconosciuto in generale dall'ordinamento, a pretendere che non sia conservata memoria di infrazioni "bagatellari", oggi si deve ritenere che il bilanciamento fra le due opposte tutele – quella del "diritto all'oblio" di chi si sia reso responsabile in tempi passati di modeste infrazioni alla legge penale e per un periodo congruo non abbia commesso altri reati, e quella contrapposta di precludere un'indebita reiterazione dei benefici – porti alla prevalenza della prima».

Per tali ragioni la Corte ha, quindi, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 2, lett. d), del d.P.R. n. 313 del 2002 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti), limitatamente all'inciso «salvo che sia stato concesso alcuno dei benefici di cui agli articoli 163 e 175 del codice penale».

2.10. Il procedimento davanti al giudice di pace

Con la sentenza n. 157 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 3, del d.lgs. n. 274 del 2000, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto preclude, in relazione alla pena della reclusione inflitta per i delitti previsti dai precedenti primi due commi (inosservanza degli obblighi concernenti la permanenza domiciliare ed il lavoro di pubblica utilità), l'applicazione delle sanzioni sostitutive di cui agli artt. 53 e seguenti della legge n. 689 del 1981.

Secondo la Corte di cassazione, giudice rimettente, tale preclusione costituirebbe un «caso di esclusione su base oggettiva dell'applicazione delle sanzioni sostitutive» ormai privo di giustificazione alla luce dell'intervenuta eliminazione di tutti i casi di esclusione oggettiva prima contemplati dall'art. 60 della legge n. 689 del 1981, in relazione a casi analoghi. Fra questi, in particolare, il delitto di evasione dal luogo degli arresti domiciliari o della detenzione domiciliare.

La Corte ha escluso la violazione dell'art. 3 Cost. (sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento) sulla base del rilievo che le norme prese in considerazione, come termini di confronto ai fini di un giudizio di irragionevolezza, non esprimono «*rationes* sovrapponibili».

Premesso che la norma censurata «costituisce espressione di una scelta legislativa volta a conferire effettività alle sanzioni cosiddette "paradetentive" previste per i reati di competenza del giudice di pace» (inosservanza degli obblighi concernenti la permanenza domiciliare ed il lavoro di pubblica utilità) attraverso una «risposta graduata ai comportamenti trasgressivi posti in essere dai condannati a pene "paradetentive"», la Corte ha sottolineato innanzitutto come queste ultime non siano pene sostitutive, ma principali, e costituiscano il segno di un'apertura fiduciaria verso i condannati (assente nel reato di evasione, almeno nelle ipotesi di restrizione in carcere) espressa dall'ordinamento.

Orbene – ha evidenziato la Corte – mentre nel caso della misura domiciliare, che sostituisce la de-

tenzione intramuraria, le violazioni degli obblighi comportano la revoca della misura e il ripristino della restrizione in carcere, nell'ipotesi delle pene "paradetentive", che consistono in partenza in misure limitative non carcerarie, il comportamento trasgressivo non può determinare un inasprimento del regime originario. Pertanto, l'effetto dissuasivo si connette unicamente alla sanzione applicabile per la violazione dei corrispondenti obblighi e «sarebbe fortemente ridotto se tale sanzione fosse attenuabile con la pena sostitutiva, poiché il trasgressore si troverebbe in una situazione molto vicina a quella iniziale». Con la conseguenza di «rendere scarsamente effettivo il sistema delle pene irrogabili dal giudice di pace, ispirato a particolare mitezza, sul presupposto di una fiducia che l'ordinamento accorda al reo».

Secondo la Corte, dunque, il legislatore ha non irragionevolmente bilanciato, con il divieto di conversione della pena stabilito dalla norma censurata, l'impossibilità di aggravare il trattamento concernente la sanzione originariamente irrogata, come invece è previsto per le fattispecie evocate in comparazione. Si tratta – ha concluso la Corte – di «sistemi diversi, ispirati a logiche in parte differenti e quindi non del tutto omologabili, come sarebbe necessario per rilevare una violazione dell'art. 3 Cost.».

Sulla competenza del giudice di pace, con riferimento in particolare, alla connessione fra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice, va menzionata l'ordinanza n. 56 con la quale – sulla scorta delle argomentazioni contenute nella sentenza n. 64 del 2009 di infondatezza di analoghe questioni - è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, del decreto legislativo n. 274 del 2000, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Alla disciplina delle impugnazioni delle sentenze del giudice di pace si riferiscono invece le ordinanze n. 32 e n. 258 (concernenti, l'una, la disciplina dell'appello dell'imputato contro le sentenze di condanna alla sola pena pecuniaria e, l'altra, la preclusione all'appello delle sentenze di proscioglimento da parte del pubblico ministero, introdotta dalla legge n. 46 del 2006), anch'esse di manifesta infondatezza, per essere le questioni sollevate identiche o analoghe ad altre già dichiarate non fondate rispettivamente con la sentenza n. 426 del 2008 e la sentenza n. 298 del 2008.

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

Con la sentenza n. 93 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), «nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica».

La relativa questione era stata sollevata dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere in riferimento all'art. 111, primo comma, Cost. per violazione del principio del giusto processo e all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, come interpretato, proprio in relazione alle procedure in esame, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte ha accolto la questione in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. e ha dichiarato assorbiti i profili di censura riferiti all'art. 111 Cost.

Dopo aver richiamato i principi affermati nelle sentenze n. 348 e 349 del 2007 con riferimento alla possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale di norme interne contrastanti con norme della CEDU, la Corte ha chiarito in primo luogo gli esatti termini del dubbio di costituzionalità da ritenersi circoscritto alla mancata previsione della possibilità di trattazione in udienza pubblica dei procedimenti di prevenzione nei gradi di merito (prima istanza ed appello), con esclusione quindi del giudizio di Cassazione.

La Corte ha poi sottolineato che, con giurisprudenza uniforme tale da costituire indirizzo consolidato (sentenza del 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia; sentenza dell'8 luglio 2008, Pierre ed altri contro Italia; sentenza del 5 gennaio 2010, Bongiorno contro Italia), la Corte europea

dei diritti dell'uomo ha ravvisato nella disciplina censurata una violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU e ciò, in particolare, sul rilievo che è «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento di applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

A tali conclusioni la Corte di Strasburgo è pervenuta sulla base della propria giurisprudenza, «in forza della quale la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici», contribuendo, «con la trasparenza che essa conferisce all'amministrazione della giustizia», a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, ossia l'equo processo. Il principio della pubblicità delle udienze, pur suscettibile di essere derogato dalle autorità giudiziarie, come previsto dalla seconda parte dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, in «circostanze eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare», quale, ad esempio, «il carattere "altamente tecnico" del contenzioso», è invece pregiudicato – aveva avuto ancora occasione di affermare la Corte europea - da una «norma generale ed assoluta» per effetto della quale una procedura «sul merito» si svolge a porte chiuse, senza che la persona soggetta alla giurisdizione fruisca della facoltà di chiedere un dibattimento pubblico.

Secondo la Corte europea, nel caso del procedimento di prevenzione, proprio l'entità della «posta in gioco» e gli effetti che le procedure stesse possono produrre impongono di ritenere che – pur a fronte dell'elevato grado di tecnicismo proprio di tali procedimenti e delle esigenze, in esse sovente presenti, di protezione della vita privata di terzi indirettamente interessati da controlli finanziari – il controllo del pubblico sull'esercizio della giurisdizione rappresenti una condizione necessaria ai fini del rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti, onde dovrebbe essere offerta ai medesimi «almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello» competenti.

Da tali rilievi la Corte costituzionale ha tratto la «necessaria conseguenza che le norme censurate viol(i)no, *in parte qua*, l'art. 117, primo comma, Cost.», escludendo altresì «che la norma internazionale convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione».

Al riguardo nella sentenza si sottolinea che «l'assenza di un esplicito richiamo in Costituzione non scalfisce, in effetti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie», consacrato in altri atti internazionali (fra i quali, il Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966) e da ultimo ribadito nell'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), entrata in vigore il 1° dicembre 2009. Come già affermato in più occasioni, infatti, «il principio della pubblicità del giudizio, specie di quello penale, costituisce principio connaturato ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale – in forza dell'art. 101, primo comma, Cost. – trova in quella sovranità la sua legittimazione»; tale principio, inoltre, «non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971)».

L'esigenza di garanzia sottesa al principio in esame – ha rimarcato la Corte – risulta, del resto, particolarmente avvertita in relazione alle «specifiche peculiarità del procedimento di prevenzione che valgono a differenziarlo da un complesso di altre procedure camerali», come opportunamente sottolineato anche dalla Corte europea: si tratta, infatti, di un procedimento all'esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un «giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su beni dell'individuo costituzionalmente tutelati», quali la libertà personale, il patrimonio e la stessa libertà di iniziativa economica.

A tale risultato, tuttavia, ha precisato la Corte non è possibile pervenire, come correttamente ritenuto dal rimettente, con una interpretazione adeguatrice delle norme censurate per il tramite dell'applicazione analogica dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen. che consente a richiesta di tutti

gli imputati che il giudizio abbreviato, normalmente trattato in camera di consiglio, si svolga invece in udienza pubblica.

Di qui la necessità di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate nei termini sopra precisati, fermo restando, in conformità alle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, «il potere del giudice di disporre che si proceda, in tutto o in parte, senza la presenza del pubblico in rapporto a particolarità del caso concreto, che facciano emergere la necessità di tutelare valori contrapposti, nei limiti in cui, ai sensi dell'art. 472 cod. proc. pen., è legittimato lo svolgimento del dibattimento penale a porte chiuse».

Sul tema delle misure di prevenzione la Corte è intervenuta nel corso del 2010 in altre due occasioni (ordinanza n. 89 e sentenza n. 282), investita di questioni relative al trattamento sanzionatorio delle condotte penalmente illecite inerenti alla misura della sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno. Per l'esame di tali pronunce si rinvia alla parte dedicata ai principi in materia penale.

2.12. L'ordinamento penitenziario

Nel 2010 le decisioni di maggior interesse relative all'ordinamento penitenziario sono tre, le sentenze n. 189, n. 190 e n. 291, tutte nel senso della inammissibilità. Le pronunce ricordate non solo investono tematiche di grande importanza sul piano costituzionale – quali, il problema della compatibilità costituzionale di disposizioni che prevedono automatismi preclusivi nell'accesso ai benefici penitenziari e il diritto alla tutela giurisdizionale avverso provvedimenti ministeriali di sospensione delle regole di trattamento adottati ai sensi dell'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 (ord. pen.) – ma sono significative anche per il richiamo ai doveri interpretativi del giudice.

Le sentenze n. 189 e n. 291 si riferiscono a divieti di concessione di benefici penitenziari stabiliti nell'art. 58-*quater* ord. pen.

Nella sentenza n. 189 viene in rilievo il divieto di concessione dei benefici penitenziari previsto, con riguardo ai condannati resisi responsabili di condotte punibili ai sensi dell'art. 385 c.p. (evasione), dal comma 1 del citato art. 58-*quater* ord. pen.

Nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale il rimettente muoveva dal presupposto che il comma 1 dell'art. 58-*quater* ord. pen. «precluda, in modo rigido ed automatico, la concessione dei benefici penitenziari in esso elencati, senza lasciare al giudice alcun margine di valutazione del caso concreto», impedendo l'accesso ai benefici penitenziari sulla base di un generalizzato e rigido automatismo fondato esclusivamente su una presunzione assoluta di pericolosità. Di qui, la violazione degli artt. 2, 3, 27, comma 3, 29, 30 e 31 Cost. sotto plurimi profili: lesione dei diritti inviolabili della persona, vanificazione del principio della finalità rieducativa della pena, violazione del principio di ragionevolezza ed uguaglianza, nonché dei principi di tutela della famiglia e dei minori qualora, come nella specie, il divieto determini per la detenuta madre l'espiazione della pena in carcere.

Con la sentenza in esame la Corte ha dichiarato le questioni proposte inammissibili per la mancata verifica da parte del giudice rimettente della praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, pur possibile alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale e recepiti dalla giurisprudenza di legittimità.

A questo proposito la Corte, dopo aver ribadito che «in materia dei benefici penitenziari è criterio “costituzionalmente vincolante” quello che esclude “rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata caso per caso” (sentenza n. 436 del 1999)», ha sottolineato come, proprio sulla base di tali principi, la giurisprudenza di legittimità – con talune pronunce successive all'ordinanza di remissione e, tuttavia, ugualmente idonee ad attestare l'esistenza di uno spazio ermeneutico utilmente esplorabile dal rimettente – abbia ritenuto che il denunciato art. 58-*quater*, comma 1, ord. pen. non preclude automaticamente l'ammissione ad una misura alternativa alla detenzione in carcere a causa dell'intervenuta condanna per il reato previsto dall'art. 385 cod. pen., ma impone al giudice, in presenza di una condanna per questo titolo di reato, un'analisi particolarmente approfondita sulla personalità del condannato, sulla sua effettiva, perdurante pericolosità sociale, sui progressi trattamentali e il grado di rieducazione compiuto.

Una lettura questa che, consentendo al giudice di «valutare, caso per caso, con motivazione approfondita e rigorosa, la personalità e le condotte concrete del condannato», escluderebbe la fondatezza delle censure proposte dal rimettente, in relazione a tutti i parametri evocati.

Oggetto della sentenza n. **291** è, invece, il divieto previsto dal comma *7-bis* del citato art. 58-*quater* (inserito dalla legge n. 251 del 2005) il quale stabilisce che «l'affidamento in prova al servizio sociale nei casi previsti dall'articolo 47, la detenzione domiciliare e la semilibertà non possono essere concessi più di una volta al condannato al quale sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale».

Nello stabilire una preclusione assoluta di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale in base ad una condizione, quella di recidivo reiterato, non necessariamente sintomatica sul piano della pericolosità attuale, tale disposizione si porrebbe a giudizio del rimettente in contrasto con i principi di ragionevolezza e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena.

La Corte, anche in questo caso, ha dichiarato la questione inammissibile per omessa sperimentazione di una interpretazione della disposizione censurata conforme a Costituzione, rimarcando come la mancanza nella specie di «un orientamento giurisprudenziale consolidato in senso “adeguatore”» (presente invece nella questione decisa come la sentenza n. 189) non esima la Corte stessa dal «dovere di verificare se esista una possibilità di dare della disposizione censurata una lettura tale da escludere i vizi di legittimità denunciati».

Nel far ciò, la Corte muove dal richiamo non solo al consolidato orientamento che, in ossequio al principio della finalità rieducativa della pena, esclude rigidi automatismi nell'accesso ai benefici penitenziari, ma anche alla giurisprudenza in tema di presunzioni assolute. Secondo un indirizzo ribadito anche nell'anno in corso, infatti, le «presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, cioè non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» (sentenza n. 265 del 2010; con riferimento alla presunzione di pericolosità, sentenza n. 139 del 1982) e, in particolare, tutte le volte in cui «sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (sentenza n. 139 del 2010, in conformità alla sentenza n. 41 del 1999).

Alla luce di tali premesse generali la Corte ha quindi osservato che «il giudice rimettente non ha preso in considerazione la possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione restrittiva, nel senso che l'esclusione dal beneficio operi in modo assoluto solo quando il reato espressivo della recidiva reiterata sia stato commesso dopo la sperimentazione della misura alternativa, avvenuta in sede di esecuzione di una pena, a sua volta irrogata con applicazione della medesima aggravante». In casi del genere «non è agevole prevedere che un nuovo beneficio dello stesso tipo possa sortire effetti diversi da quello precedente, mentre è agevole prefigurare il contrario, con la conseguenza che la scelta del legislatore di esigere l'espiazione della pena, senza possibilità di accesso alle misure specificamente escluse dalla norma censurata, non può essere ritenuta manifestamente irragionevole o arbitraria».

Tale esegesi – ha rimarcato la Corte - farebbe venir meno «il rischio di una irragionevole preclusione in danno del soggetto che, pur essendo stato condannato con applicazione della predetta aggravante, si trovi nelle condizioni di poter essere valutato dal giudice come meritevole della sperimentazione di un percorso rieducativo, che non può ritenersi escluso a priori, per effetto di una astratta previsione normativa».

La sentenza n. **190** concerne l'istituto della «sospensione delle regole trattamentali» (cosiddetto regime del carcere duro) come disciplinato, successivamente alle modifiche introdotte con la legge n. 94 del 2009, dall'art. 41-*bis* ord. pen

Con la prima delle due questioni sollevate, il Tribunale di sorveglianza di Roma dubitava, in riferimento agli artt. 13, comma 2, 24, comma 1, 113, commi 1 e 2, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, commi 2-*quinquies* e 2-*sexies*, ord. pen., «nella parte in cui non consente la presentazione di un reclamo, per difetto di congruità del contenuto, avverso il provvedimento di sospensione delle regole trattamentali adottato a norma del comma 2 dello stesso art. 41-*bis*».

Il rimettente muoveva dal presupposto che l'eliminazione, ad opera della novella del 2009, del riferimento testuale presente nel comma 2-sexies dell'art. 41-bis al controllo sulla «congruità del contenuto» del provvedimento ministeriale rispetto alle esigenze di sicurezza abbia fatto venir meno il controllo di legalità da parte del tribunale di sorveglianza sui contenuti del provvedimento di sospensione, con conseguente violazione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale, lesione del diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e compressione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.

Pur consapevole della giurisprudenza costituzionale formatasi in ordine alla sindacabilità del provvedimento ministeriale, il rimettente escludeva la possibilità di una interpretazione adeguatrice della disciplina censurata, stante, a suo giudizio, l'inequivoca volontà espressa dal legislatore di eliminare il sindacato giurisdizionale sulle singole prescrizioni, in linea con la concomitante riduzione della discrezionalità accordata al riguardo al ministro.

La Corte con la sentenza citata ha dichiarato la questione inammissibile in quanto frutto di una inadeguata ricostruzione sistematica del quadro normativo per effetto della quale «il giudice *a quo* non ha preso in considerazione una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, basata sulla constatazione della perdurante esistenza e utilizzabilità del rimedio previsto dall'art. 14-ter ord. pen. per tutti i regimi di sorveglianza particolare, ed anzi, più in generale, quale strumento di garanzia giurisdizionale per i diritti dei detenuti», come affermato in passato dalla giurisprudenza costituzionale anche in assenza di una espressa disposizione legislativa che prevedesse uno specifico diritto al reclamo (il richiamo è alle sentenze n. 349 e n. 410 del 1993, nonché alla sentenza n. 351 del 1996 che ha affermato la necessità sul piano costituzionale di un controllo esteso ai contenuti del provvedimento) e di recente ribadito, in armonia peraltro con la giurisprudenza di legittimità, con la sentenza n. 266 del 2009.

Contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, ha sottolineato la Corte, «la forte riduzione della discrezionalità ministeriale nella individuazione delle misure conseguenti alla sospensione del trattamento ordinario del detenuto, con l'introduzione di un elenco di restrizioni tassativamente indicate dalla legge, ha determinato la scomparsa del riferimento testuale al controllo sulla congruità dei mezzi rispetto ai fini, ma non ha certamente eliminato il controllo di legittimità sul contenuto dell'atto, in ordine all'eventuale violazione di diritti soggettivi del detenuto».

Resta peraltro impregiudicato «il rimedio generale» previsto all'art. 14-ter ord. pen., «mai abrogato e ritenuto applicabile» dalla richiamata giurisprudenza costituzionale anche al regime di cui all'art. 41-bis. Invero, ha concluso la Corte, «venuta meno la previsione speciale si riespande quella generale, senza che si determini, sul piano dei diritti dei detenuti, un vuoto di tutela come quello denunciato dal rimettente».

Con la seconda questione il giudice *a quo* denunciava il contrasto con gli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. del comma 2-quater, lett. f), dello stesso art. 41-bis, «nella parte in cui limita ad un massimo di due ore al giorno la permanenza all'aperto dei detenuti ed internati» sottoposti al regime speciale.

La disciplina censurata, così modificata dalla legge n. 94 del 2009 che ha ridotto da quattro a due ore la durata massima della permanenza all'estero, era censurata per disparità di trattamento tra detenuti in regime ordinario e detenuti soggetti al regime speciale, non giustificabile in rapporto alle esigenze di tutela sottese al regime speciale, e violazione del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità riduzione.

Nel dichiarare la questione inammissibile per la non univocità del *petitum* proposto e la richiesta rivolta alla Corte di una pronuncia estranea alla sua competenza («che non può sovrapporre le proprie scelte a quelle del legislatore, anche perché il limite minimo assoluto (un'ora) rimane invariato rispetto alla disciplina previgente), il collegio ha significativamente sottolineato «che la riduzione del limite massimo di due ore decisa con i provvedimenti applicativi può essere sempre oggetto di reclamo al tribunale di sorveglianza, da parte di singoli detenuti, per violazione di un diritto soggettivo (quale, ad esempio, il diritto alla salute), nell'ambito del perdurante controllo di legalità orientato alla tutela dei diritti, di cui s'è detto nei paragrafi che precedono».

In tali ipotesi, ha precisato la Corte, non si tratterebbe «di un controllo sulla “congruità” del prov-

vedimento rispetto ai fini di sicurezza, ma dell'accertamento della eventuale lesione di un diritto fondamentale – mai giustificabile, neppure per esigenze di sicurezza – da verificare caso per caso».

Le restanti decisioni (ordinanze n. 162, 166, 219 e 220) rese in materia di ordinamento penitenziario sono di natura processuale.

Con l'ordinanza n. **220** la Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. *b*), ord. pen., nel testo modificato dall'art. 2 della già citata legge n. 94 del 2009, «nella parte in cui prevede che i detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione possano avere colloqui con i propri difensori solo per un massimo di tre volte alla settimana, di persona o a mezzo del telefono, per la stessa durata stabilita quanto ai colloqui con i familiari».

La questione era sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, comma 2, e 111, comma 3, della Costituzione, per l'ingiustificata disparità di trattamento tra detenuti soggetti al regime speciale e tutti gli altri detenuti, lesione del diritto di difesa e violazione del principio del giusto processo. Due i profili evidenziati dalla Corte e posti a base della pronuncia di manifesta inammissibilità: da un alto, «la coincidenza di oggetto tra giudizio principale e procedimento incidentale di incostituzionalità», essendo il giudizio *a quo* introdotto da un reclamo indirizzato unicamente a sindacare la legittimità costituzionale di una norma di legge; dall'altro, l'assoluta carenza di motivazione su alcuni aspetti determinati ai fini della verifica della rilevanza della questione (con riguardo, in particolare, alla effettiva formulazione da parte del reclamante di una richiesta di colloqui in eccesso rispetto al limite attualmente consentito, alla loro pertinenza in relazione a specifici procedimenti o adempimenti per i quali si ponessero esigenze difensive altrimenti non assicurabili, all'intervento di provvedimenti di rigetto dell'amministrazione penitenziaria).

Con le ordinanze n. **162** e n. **166** è stata invece disposta la restituzione degli atti per *ius superveniens* in relazione a questioni diverse concernenti entrambe il divieto di concessione dei benefici penitenziari previsto, nei confronti tra gli altri di soggetti condannati per delitti sessuali, dall'art. 4-*bis* ord. pen. nel testo modificato prima dal decreto-legge n. 11 del 2009, poi dalla legge di conversione n. 38 del 2009, e infine dalla legge n. 94 del 2009. Manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza è stata invece ritenuta nell'ordinanza n. 166 l'impugnazione dell'art. 656 cod.proc.pen.

All'esecuzione delle misure di sicurezza (in particolare, alla misura della casa di lavoro) si riferisce l'ordinanza n. **219** con cui sono state dichiarate manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, secondo comma, primo periodo, ord. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., nella parte in cui, «secondo l'interpretazione adottata dalla Procura generale della Corte di cassazione, non consente che siano concesse all'internato, sottoposto alla misura di sicurezza della casa di lavoro, più licenze quindicinali in via continuativa», finalizzate alla fruizione di un programma extramurario di risocializzazione o di un programma terapeutico per superare la tossicodipendenza o l'alcooldipendenza.

Il giudice *a quo*, si rileva nell'ordinanza, «non fornisce indicazioni sulla rilevanza dell'opzione interpretativa riferita alla Procura generale della Corte di cassazione in riferimento ai procedimenti *a quibus*, né attribuisce alla predetta opzione le connotazioni del diritto vivente», sicché il dubbio di legittimità costituzionale così prospettato si risolve in un improprio tentativo di ottenere dalla Corte l'avallo della diversa interpretazione della norma propugnata dal rimettente, con uso evidentemente distorto dell'incidente di costituzionalità.

3. Le controversie in materia di circolazione stradale

L'ordinanza n. **192** ha ribadito «la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata, che avrebbe consentito, “accanto all'azione diretta contro la compagnia assicuratrice del veicolo utilizzato, la persistenza della tutela tradizionale nei confronti del responsabile civile, dal momento che il Codice delle assicurazioni si è limitato a rafforzare la posizione dell'assicurato rimasto danneggiato, considerato soggetto debole, legittimandolo ad agire direttamente nei confronti della propria compagnia assicuratrice, senza peraltro togliergli la possibilità di fare valere i suoi diritti secondo i principi della responsabilità civile dell'autore del fatto dannoso”».

In sede di giudizio principale è stata pronunciata l'interessante sentenza n. **223** che ha sancito l'illegittimità costituzionale della legge reg. Campania n. 10 del 2009 (Regolamentazione e uso degli apparecchi di misurazione della velocità "autovelox" sulle strade di proprietà regionale) e, in particolare, dell'art. 2, comma 1, che non consente l'uso repressivo degli apparecchi di misurazione della velocità. In proposito, la Corte, riconoscendo un *vulnus* alla competenza esclusiva dello Stato in ordine alla disciplina della circolazione stradale, ha rilevato il contrasto con la normativa statale (art. 142, comma 6, cod. strada), secondo cui «per la determinazione dell'osservanza dei limiti di velocità sono considerati fonti di prova le risultanze delle apparecchiature debitamente omologate».

La sentenza n. **280** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 180, comma 4, cod. strada, nella parte in cui non estende a tutti i veicoli delle aziende fornitrici di servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 146 del 1990, la facoltà – già prevista per i veicoli adibiti a servizio pubblico di trasporto di persone e a locazione senza conducente – di tenere a bordo dei veicoli, in luogo dell'originale, una fotocopia della carta di circolazione, autenticata dal proprietario del veicolo, con sottoscrizione del medesimo. La *ratio*, posta alla base della scelta legislativa di consentire ai conduttori di mezzi adibiti al servizio pubblico di trasporto di persone di tenere a bordo la fotocopia della carta di circolazione, deve essere ravvisata nella «ragionevole esigenza (...) di una rapida e sistematica rintracciabilità della documentazione originale, per l'espletamento delle pratiche di rinnovo, aggiornamento e revisione periodica dei veicoli, e di prevenire il rischio di smarrimento dei documenti, con conseguente fermo dei veicoli, oltre che di realizzare una sorta di tutela dei dipendenti, esonerandoli da una gravosa responsabilità connessa all'eventuale smarrimento». Secondo la Corte, siffatte finalità «si attagliano anche ad ogni altro servizio pubblico che abbia il carattere della essenzialità (...) e si connoti per la gestione di un parco automezzi (...). Inoltre, tale facilitazione appare coerente con la generale tendenza alla autocertificazione. Del resto, il controllo dell'effettivo possesso del documento originale è agevolmente realizzabile – in ogni ipotesi – attraverso l'invito alla presentazione presso gli uffici di polizia per la esibizione dello stesso».

L'ordinanza n. **286** ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 126-*bis*, comma 2, e 180, comma 8, cod. strada, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24 e 27 Cost., nella parte in cui prevedono che, anche nell'ipotesi in cui il proprietario non riesca a rintracciare i dati dell'effettivo conducente, lo stesso sia soggetto alle sanzioni contemplate dal citato art. 180, comma 8. La Corte ha, in proposito, ribadito la necessità di «distinguere il comportamento di chi si disinteressa della richiesta di comunicare i dati personali e della patente del conducente, non ottemperando, così, in alcun modo all'invito rivoltagli (contegnolo per ciò solo meritevole di sanzione) e la condotta di chi abbia fornito una dichiarazione di contenuto negativo, sulla base di giustificazioni, la idoneità delle quali ad escludere la presunzione relativa di responsabilità a carico del dichiarante dovrà essere vagliata dal giudice comune, di volta in volta, anche alla luce delle caratteristiche delle singole fattispecie concrete sottoposte al suo giudizio».

L'ordinanza n. **336** ha dichiarato manifestamente inammissibile, per richiesta di intervento additivo in materia rimessa alla discrezionalità del legislatore, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 3, e 19, comma 1, lett. *b*), della legge n. 990 del 1969, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non estende il diritto all'indennizzo dei danni subiti dalla circolazione illegale di un veicolo non assicurato, oltre che ai trasportati contro la propria volontà, anche ai trasportati che siano inconsapevoli della circolazione illegale dello stesso veicolo. Infatti, come già osservato nell'ordinanza n. 406 del 2008, «allo scopo di superare l'incostituzionalità denunciata, è astrattamente possibile sia l'introduzione di una disposizione che ripristini il testo originario della norma impugnata, con la soppressione dell'aggiunta ("limitatamente alla garanzia per i danni causati ai terzi non trasportati o trasportati contro la propria volontà") disposta dall'art. 1 del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 857 (...), sia la previsione di una disposizione analoga a quella contenuta nell'art. 283 del d.lgs. n. 209 del 2005, mediante l'inserimento, fra i destinatari della garanzia assicurativa, anche dei trasportati inconsapevoli della circolazione illegale del mezzo».

Con specifico riferimento alla disciplina delle notificazioni nel procedimento di opposizione a sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada si segnala la sentenza n. **365**, che ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 22, commi 4 e 5, della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui non prevede, a richiesta dell'opponente, che abbia dichiarato la residenza o eletto domicilio in un comune diverso da quello dove ha sede il giudice adito, modi di notificazione ammessi a questo fine dalle norme statali vigenti, alternativi al deposito presso la cancelleria. Nell'occasione – dopo aver rammentato che «Il procedimento giurisdizionale di opposizione alle sanzioni amministrative, regolato in via generale dagli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, si caratterizza “per una semplicità di forme del tutto peculiare, all'evidenza intesa a rendere il più possibile agevole l'accesso alla tutela giurisdizionale nella specifica materia”» – la Corte ha rilevato che la disposizione in esame «detta modi di notificazione differenziati», perché se «l'opponente non ha dichiarato la propria residenza, né ha eletto domicilio nel comune dove ha sede il giudice adito, le notificazioni al ricorrente sono eseguite mediante deposito in cancelleria», mentre se «l'opponente ha dichiarato di risiedere o ha eletto domicilio nel comune sede del giudice adito, le notificazioni sono effettuate, a cura della cancelleria (...), secondo le norme del codice di procedura civile». Secondo i Giudici, «Tale differenziazione rappresenta, in contrasto con la semplificata struttura processuale degli artt. 22 e 23 della legge n. 689 del 1981, un fattore di dissuasione anche di natura economica dall'utilizzo del mezzo di tutela giurisdizionale, in considerazione tra l'altro dei costi, del tutto estranei alla funzionalità del giudizio, che l'intervento personale può comportare nei casi, certamente non infrequenti, in cui il foro dell'opposizione non coincida con il luogo di residenza dell'opponente». Pertanto, la normativa *de qua* «produce una sperequazione fra coloro che risiedono nel comune dove ha sede il giudice adito e coloro che risiedono altrove, con conseguente limitazione del diritto di difesa».

La pronuncia si è, inoltre, soffermata sulle recenti modifiche del quadro normativo riguardante le notificazioni, originate dai considerevoli mutamenti intervenuti nei sistemi di comunicazione. Il d.l. n. 193 del 2009 ha introdotto l'art. 149-*bis* cod. proc. civ., intitolato «Notificazione a mezzo posta elettronica», ove è previsto che «Se non è fatto espresso divieto dalla legge, la notificazione può eseguirsi a mezzo posta elettronica certificata, anche previa estrazione di copia informatica del documento cartaceo». La successiva legge n. 120 del 2010 ha emendato l'art. 204-*bis* cod. strada, relativo al ricorso al giudice di pace avverso sanzioni amministrative e pecuniarie comminate per illeciti previsti dal codice della strada, il cui nuovo comma 3 dispone che «il ricorso e il decreto con cui il giudice fissa l'udienza di comparizione sono notificati, a cura della cancelleria, all'opponente o, nel caso sia stato indicato, al suo procuratore, (...) anche a mezzo di fax o per via telematica all'indirizzo elettronico» comunicato ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 123 del 2001. Tale norma, in particolare, ha avuto il chiaro intento di «porre rimedio al problema lamentato dal giudice rimettente, consistente nel “pressoché costante comportamento assenteista” dell'opponente a fronte della comunicazione del provvedimento di convocazione con deposito presso la cancelleria». Le riferite novità «mostrano un *favor* del legislatore per modalità semplificate di notificazione, divenute possibili grazie alla diffusione delle comunicazioni elettroniche» e trovano corrispondenza «anche nella disciplina legislativa del procedimento amministrativo, la quale prevede diverse norme per la comunicazione personale agli interessati, da eseguire a cura del responsabile del procedimento, anche con strumenti telematici». A giudizio della Corte, dunque, «sia lo sviluppo tecnologico e la crescente diffusione di nuove forme di comunicazione, sia l'evoluzione del quadro legislativo, hanno reso irragionevole l'effetto discriminatorio determinato dalla normativa censurata».

4. La giustizia amministrativa

In relazione all'ambito costituzionalmente compatibile della giurisdizione amministrativa esclusiva si segnala la sentenza n. **35**, che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 90 del 2008, impugnato, in riferimento all'art. 103, primo comma, Cost., in quanto devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie, anche in ordine alla fase cautelare, comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione

pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati, e anche concernenti diritti costituzionalmente tutelati. Nell'occasione la Corte ha limpidamente riepilogato i principi della propria giurisprudenza in materia: «il primo comma dell'art. 103 della Costituzione, pur non avendo conferito al legislatore ordinario una assoluta e incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, gli ha riconosciuto il potere di indicare “particolari materie” nelle quali la tutela nei confronti della pubblica amministrazione investe anche diritti soggettivi. (...) Nella definizione dei confini della giurisdizione esclusiva è, pertanto, necessario, in primo luogo, che la controversia involga situazioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo strettamente connesse. (...) In secondo luogo, è necessario che il legislatore assegni al giudice amministrativo la cognizione non di “blocchi di materie”, ma di materie determinate. Infine, è richiesto che l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi sia mediante moduli consensuali ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (...), sia infine mediante comportamenti, purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico e non consistano, invece, in meri comportamenti materiali avulsi da tale esercizio. In tale ultimo caso, infatti, la cognizione delle controversie nascenti da siffatti comportamenti spetta alla giurisdizione del giudice ordinario». Alla luce delle indicate condizioni che delimitano, sul piano costituzionale, l'ambito della giurisdizione esclusiva, la Corte ha, dunque, ritenuto che la norma impugnata debba essere così interpretata: «Il legislatore, nell'attribuire al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulle controversie attinenti alla complessa azione di gestione dei rifiuti, ha, innanzitutto, individuato una “particolare” materia, rappresentata appunto dalla “gestione dei rifiuti”. Inoltre, il riferimento ai comportamenti (...) deve essere inteso nel senso che quelli che rilevano, ai fini del riparto della giurisdizione, sono soltanto i comportamenti costituenti espressione di un potere amministrativo e non anche quelli meramente materiali posti in essere dall'amministrazione al di fuori dell'esercizio di un'attività autoritativa. L'espressione “azione di gestione dei rifiuti” va logicamente intesa nel senso che l'attività della pubblica amministrazione deve essere preordinata alla organizzazione o alla erogazione del servizio pubblico di raccolta e di smaltimento dei rifiuti. Ne consegue che nella controversia all'esame del remittente, venendo in rilievo questioni meramente patrimoniali connesse al mancato adempimento da parte dell'amministrazione di una prestazione pecuniaria nascente da un rapporto obbligatorio, i comportamenti posti in essere dall'amministrazione stessa non sono ricompresi nell'ambito di applicazione della norma impugnata, come sopra interpretata, e rientrano, invece, nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, nella specie correttamente adita».

La descritta interpretazione adeguatrice è stata successivamente confermata dall'ordinanza n. **371** – dichiarativa della manifesta infondatezza di una questione identica a quella decisa dalla sentenza n. **35** – ove si è, altresì, osservato che il d.lgs. n. 104 del 2010, «abrogando la norma censurata (...) – con effetti non incidenti sul giudizio *a quo* – ne ha riprodotto il contenuto specificando, però, che i comportamenti posti in essere dalla pubblica amministrazione devono essere “riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere”».

Nella specifica materia del contenzioso elettorale spicca la sentenza n. **236**, che ha sancito l'incostituzionalità, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., dell'art. 83-undecies del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Secondo la Corte, infatti, «la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti». Si è, inoltre, sottolineato che, posto l'interesse del candidato a partecipare ad una determinata consultazione elettorale in un definito contesto politico ed ambientale, «ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio». Una simile compressione della tutela giurisdizionale non può essere neppure giustificata dalle peculiari esigenze di interesse pubblico caratterizzanti il procedimento elettorale, dovendosi, al riguardo, «distinguere tra

procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o di candidati, e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti». Gli atti relativi al procedimento preparatorio, come l'esclusione di liste o di candidati, «debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost.».

L'ordinanza n. **241** ha dichiarato manifestamente inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 9, comma 1, del d.l. n. 90 del 2008, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24, 32, 100, 101, 102, 103, 104, 111, 113, 114, 117 e 118 Cost. Per quanto di interesse in questa sede, la prima disposizione prevede che le misure cautelari adottate da un'autorità giudiziaria diversa dal giudice amministrativo – al quale il precedente comma 1 attribuisce la giurisdizione esclusiva per tutte le controversie, ivi comprese quelle relative alla fase cautelare ed ai «diritti costituzionalmente tutelati», «comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati» – cessano di avere effetto ove non riconfermate dal giudice amministrativo entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. Nel motivare il difetto di rilevanza delle questioni, la Corte ha messo così a fuoco il rapporto tra provvedimento cautelare e giudizio di merito: «a) il giudizio di merito non costituisce (...) “un (...) giudizio di convalida (...) della misura cautelare” e, pertanto non ha ad oggetto il riesame della correttezza e dell'efficacia della misura, ma solo l'accertamento del diritto a tutela del quale è stato richiesto il provvedimento cautelare; b) in particolare, le vicende del giudizio di merito influenzano quelle del provvedimento cautelare, ma non viceversa, in quanto i provvedimenti di cui al terzo comma dell'art. 669-*nonies* cod. proc. civ., ripristinatori della situazione precedente al provvedimento cautelare (...), conseguono alla pronuncia di merito che dichiara l'inesistenza del diritto a tutela del quale è stato concesso il provvedimento e non certo alla perdita di efficacia verificatasi prima di tale pronuncia; c) la cessazione degli effetti del provvedimento cautelare si è già verificata a seguito della sua mancata riconferma da parte del giudice amministrativo e deriva direttamente dalla denunciata disposizione; d) la sentenza di accoglimento della domanda di merito è dotata di una propria efficacia esecutiva, ai sensi dell'art. 282 cod. proc. civ., indipendente dall'efficacia o inefficacia dei provvedimenti cautelari precedentemente emessi».

In materia di giurisdizione della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa si segnala, per ricchezza di spunti e complessità dell'impianto argomentativo, la sentenza n. **355**, la quale ha giudicato, tra le altre, non fondate, in riferimento agli artt. 3, 25, comma 1, e 103, comma 2, Cost., diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-*ter*, periodi secondo e terzo, del d.l. n. 78 del 2009. Le censurate disposizioni – secondo cui le procure regionali della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001, cioè in presenza di sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione delineati nel capo I del titolo II del libro II del codice penale – sono state preliminarmente delimitate dalla Corte nella loro effettiva portata. Per i Giudici, infatti, «la formulazione della disposizione non consente di ritenere che, in presenza di fattispecie distinte da quelle espressamente contemplate dalla norma impugnata, la domanda di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione possa essere proposta innanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti, adita in sede di giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 103 Cost.». Perciò, siccome il legislatore non ha «inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa», la norma deve essere univocamente interpretata nel senso che, «al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria».

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo della responsabilità amministrativa disegnata dalla norma-

tiva *de qua*, la Corte ha, dapprima, così riepilogato la propria giurisprudenza sul punto: «rientra (...) nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte. (...) è indubbio che la responsabilità amministrativa, in generale, presenti una peculiare connotazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, che deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (...). In questa prospettiva, il legislatore ha, tra l'altro, il potere di delimitare l'ambito di rilevanza delle condotte perseguibili, stabilendo, “nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza”, quanto “del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo”». Coerentemente con tali premesse, si è rilevato che «La scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole» poiché il legislatore ha ritenuto, «nell'esercizio della predetta discrezionalità, che soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico». Pertanto, «la particolare struttura e funzione della responsabilità amministrativa, unitamente alla valutazione della specifica natura del bene giuridico protetto dalle norme penali richiamate dalla disposizione impugnata, rende non palesemente arbitraria la scelta con cui è stato delimitato il campo di applicazione dell'azione risarcitoria esercitabile dalla procura operante presso le sezioni della Corte dei conti».

Sul piano più strettamente processuale della giurisdizione competente a conoscere delle controversie per danno all'immagine dell'ente pubblico, i Giudici hanno precisato che la Corte dei conti – la quale, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge – non è «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici», ribadendo, altresì, che «“la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa”, non operando automaticamente in base al disposto costituzionale, è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario». La dedotta violazione degli artt. 25, primo comma, e 103, secondo comma, Cost. è stata così rigettata in base al rilievo che, nel caso in esame, «il legislatore non ha neanche inteso attribuire la cognizione di talune fattispecie di responsabilità amministrativa ad una diversa autorità giudiziaria, essendosi limitato a conformare, su un piano sostanziale, la disciplina di un particolare profilo della responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti», ed «escludendo la possibilità di proporre l'azione risarcitoria in mancanza degli elementi indicati dalla norma censurata, senza incidere in alcun modo sulle modalità di individuazione del giudice competente».

5. La giurisdizione tributaria

Anche nel 2010 l'ambito costituzionalmente compatibile della giurisdizione tributaria è stato oggetto di precisazioni e definizioni da parte della Consulta.

L'ordinanza n. 6 ha ritenuto manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. *e-ter*, del d.lgs. n. 546 del 1992, impugnato, in riferimento all'art. 102, comma 2, Cost., in quanto, attribuendo alle commissioni tributarie la giurisdizione esclusiva sulle controversie concernenti la misura cautelare del fermo amministrativo di beni mobili registrati previsto dall'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, istituirebbe un giudice straordinario o speciale. La Corte ha addebitato al rimettente il mancato espletamento del doveroso tentativo di interpretazione adeguatrice della censurata disposizione e, in particolare, l'omessa indicazione delle ragioni per le quali ritiene di non aderire all'interpretazione fornita dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, che, già anteriormente all'ordinanza di remissione, hanno fissato il principio di diritto secondo cui, in relazione alle controversie *de quibus* ed ai fini della giurisdizione, rileva la natura dei crediti posti a fondamento del provvedimento di fermo, con la conseguenza che la giurisdizione spetterà al giudice tributario o al giudice ordinario a seconda della natura tributaria o meno dei crediti, ovvero a

entrambi se il provvedimento si riferisce in parte a crediti tributari e in parte a crediti non tributari. In forza di tale principio, si è, pertanto, concluso che «il giudice tributario non è il giudice di tutte le controversie in materia di fermo amministrativo dei beni mobili registrati, ma solo di quelle in cui il fermo è posto a garanzia di un credito di natura tributaria»: interpretazione «idonea a sottrarre la disposizione denunciata alla censura di violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost.».

L'ordinanza n. **18**, facendo seguito alla sentenza n. 141 del 2009, ha ribadito la legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 102, comma 2, e alla VI disp. trans. Cost., della devoluzione alla giurisdizione tributaria delle controversie relative al canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP), poiché esso «costituisce non già una entrata patrimoniale di diritto privato, ma “una mera variante dell'imposta comunale sulla pubblicità e conserva la qualifica di tributo propria di quest'ultima”, sicché “le controversie aventi ad oggetto la debenza del CIMP [...] hanno natura tributaria e la loro attribuzione alla cognizione delle commissioni tributarie [...] rispetta l'evocato”» parametro costituzionale.

Per contro, viola l'art. 102, comma 2, Cost. l'art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione del giudice tributario le controversie relative alla debenza, a partire dal 3 ottobre 2000, del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994. E' quanto ha statuito la sentenza n. **39**, ove è riepilogata la giurisprudenza della Corte in materia di giurisdizione tributaria: «La Commissione tributaria deve essere considerata organo speciale di giurisdizione preesistente alla Costituzione (...). L'evocato art. 102, secondo comma, Cost. vieta l'istituzione di giudici speciali diversi da quelli espressamente nominati in Costituzione; la VI disposizione transitoria della Costituzione impone l'obbligo di effettuare la revisione degli organi speciali di giurisdizione preesistenti alla Costituzione (“salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari”) entro il termine ordinatorio di cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione medesima, benché l'indicata revisione non crei nell'ordinamento “una sorta di immodificabilità nella configurazione e nel funzionamento” delle giurisdizioni revisionate. Tuttavia il legislatore ordinario – nel modificare la disciplina di tali organi giurisdizionali – incontra il duplice limite costituzionale “di non snaturare (come elemento essenziale e caratterizzante la giurisdizione speciale) le materie attribuite” a dette giurisdizioni “e di assicurare la conformità a Costituzione” delle medesime giurisdizioni (...). Il menzionato duplice limite opera con riferimento ad ogni modificazione legislativa riguardante l'oggetto delle giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione (sia in sede di prima revisione, che successivamente) e il mancato rispetto del limite di “non snaturare” le materie originariamente attribuite alle indicate giurisdizioni si traduce nell'istituzione di un “nuovo” giudice speciale, espressamente vietata dall'art. 102 Cost. L'identità della “natura” delle materie oggetto delle suddette giurisdizioni costituisce, cioè, una condizione essenziale perché le modifiche legislative di tale oggetto possano qualificarsi come una consentita “revisione” dei giudici speciali e non come una vietata introduzione di un “nuovo” giudice speciale. (...) La giurisdizione del giudice tributario “deve ritenersi imprescindibilmente collegata” alla “natura tributaria del rapporto” (...). Pertanto, secondo la Corte, l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali. Tale illegittima attribuzione può derivare, direttamente, da una espressa disposizione legislativa che amplii la giurisdizione tributaria a materie non tributarie ovvero, indirettamente, dall'erronea qualificazione di “tributaria” data dal legislatore (o dall'interprete) ad una particolare materia, come avviene, ad esempio, allorché si riconducano indebitamente alla materia tributaria prestazioni patrimoniali imposte di natura non tributaria (...). Per valutare la sussistenza della denunciata violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., occorre accertare, perciò, se la controversia devoluta alla giurisdizione tributaria abbia o no effettiva natura tributaria».

Con specifico riguardo alla natura del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, la Corte ha osservato che esso, «in quanto dovuto, nel caso di specie, per un periodo compreso tra il 3 ottobre 2000 ed il 3 dicembre 2005, si identifica con la quota della tariffa del servizio idrico integrato riferita ai servizi di pubblica fognatura e di depurazione, disciplinata dagli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994». Come già affermato dalla sentenza n. 335 del 2008, «la suddetta tariffa si configura

(...), in tutte le sue componenti, ivi comprese quelle riferite alla fognatura e alla depurazione, “come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa, il quale, ancorché determinato nel suo ammontare in base alla legge, trova fonte non in un atto autoritativo direttamente incidente sul patrimonio dell’utente, bensì nel contratto di utenza. L’inestricabile connessione delle suddette componenti è evidenziata, in particolare, dal fatto [...] che, a fronte del pagamento della tariffa, l’utente riceve un complesso di prestazioni, consistenti sia nella somministrazione della risorsa idrica, sia nella fornitura dei servizi di fognatura e depurazione”». Dall’esclusione della natura tributaria del canone in questione è derivata l’incostituzionalità della norma denunciata, che «attribuisce alla giurisdizione tributaria la cognizione di controversie relative a prestazioni patrimoniali di natura non tributaria e, pertanto, si risolve nella istituzione di un giudice speciale vietata dal secondo comma dell’art. 102 Cost.». Tale declaratoria ha, altresì, comportato, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, in via consequenziale, del medesimo art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, anche nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione tributaria le controversie relative alla debenza, a partire dal 29 aprile 2006, del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006. Anche questi due ultimi articoli, sostitutivi degli abrogati artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994, precisano, infatti, che le somme dovute dall’utente per i servizi di pubblica fognatura e di depurazione sono componenti della tariffa che costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato, sicché, pure nel vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, il canone suddetto non ha natura di tributo, con conseguente incostituzionalità della devoluzione delle relative controversie al giudice tributario.

L’ordinanza n. 64 ha dichiarato manifestamente inammissibili talune questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, impugnato, in riferimento agli artt. 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione tributaria le controversie relative alla debenza del canone per lo smaltimento di rifiuti urbani, quale disciplinato dall’art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997; e manifestamente infondata la medesima questione in riferimento all’art. 102, secondo comma, Cost. La sentenza n. 238 del 2009, nel giudicare infondata identica questione, ha, infatti, già rilevato che «la TIA, disciplinata dal citato art. 49, non costituisce un’entrata patrimoniale di diritto privato, ma una mera variante della TARSU, disciplinata dal d.P.R. n. 507 del 1993, e conserva la qualifica di tributo propria di quest’ultima, con la conseguenza che le controversie aventi ad oggetto la debenza della TIA hanno natura tributaria e che la loro attribuzione alla cognizione delle commissioni tributarie è conforme al disposto dell’evocato art. 102, secondo comma, Cost.».

Con specifico riguardo alla disciplina del processo tributario si segnalano le seguenti pronunce.

L’ordinanza n. 43, confermando le argomentazioni sviluppate nella sentenza n. 321 del 2009, ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 53, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto, nel disciplinare la proposizione dell’appello innanzi agli organi della giurisdizione tributaria, stabilisce che, «Ove il ricorso non sia notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, l’appellante deve, a pena di inammissibilità, depositare copia dell’appello presso l’ufficio di segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata». A tale norma si è riconosciuto «l’apprezzabile scopo di informare tempestivamente la segreteria del giudice di primo grado dell’appello notificato senza il tramite dell’ufficiale giudiziario e, quindi, di impedire l’erronea attestazione del passaggio in giudicato della sentenza della Commissione tributaria provinciale». L’applicabilità della disposizione *de qua* ai soli casi in cui la notificazione dell’appello non avvenga per il tramite dell’ufficiale giudiziario è adeguatamente giustificata dal fatto che, quando la notificazione sia invece effettuata mediante ufficiale giudiziario, la tempestiva notizia della proposizione dell’appello è fornita alla segreteria del giudice di primo grado dallo stesso ufficiale giudiziario, ai sensi dell’art. 123 disp. att. cod. proc. civ. Inoltre, si è sottolineato che «la facoltà di notificare l’appello “direttamente” (...) rappresenta una caratteristica propria del processo tributario, introdotta dal legislatore in tale settore per ragioni di speditezza e semplificazione processuale, la quale non ha corrispondenza nel processo civile ordinario e, pertanto, giustifica una specifica disciplina». Dal riscontro di un’apprezzabile *ratio* della disposizione scrutinata è derivata la manifesta infondatezza di

tutte le prospettate censure. In ordine all'ingiustificata diversità di trattamento tra processo civile e processo tributario, la Corte ha addebitato al rimettente di non aver considerato che «il legislatore ha ampia discrezionalità nel conformare istituti e discipline processuali, nel limite (nella specie non superato) della non arbitrarietà e ragionevolezza» e che «la peculiare facoltà di notificare l'appello "direttamente" (...), propria del processo tributario rispetto a quello civile, giustifica la peculiarità della disciplina in esame». Quanto alla pretesa disparità di trattamento, all'interno del processo tributario, tra le notificazioni dell'appello effettuate con il tramite dell'ufficiale giudiziario e quelle effettuate senza tale tramite, si è osservato che «la diversità di disciplina trova adeguata giustificazione nell'indicata esigenza di fornire all'ufficio della segreteria del giudice di primo grado, nel caso di notificazione "diretta" dell'appello, le stesse informazioni che l'ufficiale giudiziario è obbligato a fornire a tale ufficio, in applicazione del citato art. 123 disp. att. cod. proc. civ., nel caso di notificazione dell'appello effettuata per suo tramite». In merito alla denunciata irragionevolezza della disciplina per l'omessa previsione di un termine perentorio per il deposito nella segreteria della Commissione tributaria provinciale della copia dell'appello notificato "direttamente", la Corte ha obiettato che «un termine perentorio per il deposito è sicuramente ricavabile, in via interpretativa, dal complesso delle norme in materia di impugnazione davanti alle Commissioni tributarie» e che «tale termine non può che identificarsi con quello stabilito per la costituzione in giudizio dell'appellante, ai sensi degli artt. 53, comma 2, e 22, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 (deposito del ricorso in appello presso la segreteria della Commissione tributaria regionale entro trenta giorni dalla proposizione dell'appello stesso)». In relazione alla dedotta irragionevolezza della disciplina per la previsione dell'inammissibilità dell'appello, quale sanzione per un comportamento omissivo asseritamente irrilevante dal punto di vista processuale e non indicativo della volontà della parte di "desistere dal processo", si è rilevato che la «sanzione, da un lato, risulta adeguata alla necessità di indurre l'appellante ad adempiere al richiesto onere di depositare copia dell'appello notificato "direttamente" e, dall'altro, consegue al mancato oggettivo assolvimento di tale onere, a nulla rilevando la volontà dell'appellante». Infine, in ordine alla lamentata lesione del diritto di azione, i Giudici hanno sottolineato che «l'accertata ragionevole funzione della norma censurata esclude che la sua applicazione ponga oneri o modalità tali da rendere estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento di attività processuale».

L'ordinanza n. 110 ha dichiarato manifestamente inammissibile, per omesso espletamento del doveroso tentativo di interpretazione adeguatrice, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 cod. proc. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui non prevede che gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda proposta davanti a giudice privo di giurisdizione (giudice ordinario) si conservino, a seguito di pronuncia declinatoria della giurisdizione medesima, nel processo proseguito davanti al giudice di essa munito (giudice tributario). Nell'occasione la Corte ha richiamato la propria recente giurisprudenza sul punto. L'ordinanza n. 257 del 2009 ha ribadito che, «in base ai principi affermati dalla Corte costituzionale e al diritto vivente formatosi nella giurisprudenza di legittimità, devono ormai ritenersi presenti nel vigente sistema del diritto processuale civile sia il principio di prosecuzione del processo davanti al giudice munito di giurisdizione, in caso di pronuncia declinatoria della giurisdizione da parte del giudice inizialmente adito, sia il principio di conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta a giudice privo di giurisdizione». La pronuncia del 2009 ha ampiamente ripreso le argomentazioni svolte nella sentenza n. 77 del 2007, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 30 della legge n. 1034 del 1971, nella parte in cui non prevede che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione, si conservino, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice di questa munito. Nella sentenza da ultimo citata il principio dell'incomunicabilità dei giudici appartenenti ad ordini diversi venne ritenuto «incompatibile (...) con fondamentali valori costituzionali» poiché «La Costituzione (...) ha assegnato con l'art. 24 (ribadendolo con l'art. 111) all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela, attraverso il giudizio, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi». Conseguentemente, «questa essendo l'essenziale ragion d'essere dei giudici, ordinari e speciali, la loro pluralità non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tu-

tela giurisdizionale: ciò che avviene quando la disciplina dei loro rapporti è tale per cui l'erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione (o l'errore del giudice in tema di giurisdizione) può risolversi nel pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale». Una disciplina siffatta, «in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale e, comunque, tale da incidere sulla sua effettività, è incompatibile con il principio fondamentale dell'ordinamento, il quale riconosce bensì l'esistenza di una pluralità di giudici, ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta». La Corte ebbe, altresì, modo di evidenziare che «al principio per cui le disposizioni processuali non sono fini a se stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente il vigente codice di procedura civile, ed in particolare la disciplina che all'individuazione del giudice competente non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al “bene della vita” oggetto della loro contesa» e che «al medesimo principio gli artt. 24 e 111 Cost. impongono che si ispiri la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti ad ordini diversi, allorché una causa, instaurata presso un giudice, debba essere decisa, a seguito di declinatoria della giurisdizione, da altro giudice».

La sentenza n. 217 ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, censurato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 111 e 113 Cost., nonché, quale norma interposta all'art. 10 Cost., in riferimento all'art. 6, comma 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, «nella parte in cui non prevede, in unico grado, la possibilità di sospensione della sentenza di appello tributaria, impugnata con ricorso per cassazione, allorché ivi sopravvenga, per la prima volta, il pericolo di un “grave ed irreparabile danno”, con carattere di irreversibilità e non altrimenti evitabile». La Corte ha, in particolare, addebitato al rimettente l'omesso esperimento, in mancanza di un diritto vivente sul punto, del tentativo di interpretare la censurata norma in esame – secondo cui «Alle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie si applicano le disposizioni del titolo III, capo I, del libro II del codice di procedura civile, escluso l'art. 337 e fatto salvo quanto disposto nel presente decreto» – nel senso che essa consenta l'applicazione al processo tributario della sospensione cautelare prevista dall'art. 373 cod. proc. civ. Il giudice *a quo* è partito da due premesse interpretative: una, esplicita, per la quale la denunciata disposizione vieta espressamente l'applicazione, nel processo tributario, della sospensione cautelare di cui al citato art. 373; l'altra, implicita, per la quale, ove si potesse prescindere dall'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 546, la menzionata sospensione cautelare sarebbe pienamente compatibile con la complessiva disciplina del processo tributario. La prima di tale premesse, tuttavia, non è stata argomentata in alcun modo dal rimettente, il quale si è limitato a richiamare genericamente la «giurisprudenza assolutamente prevalente» e ad affermare, altrettanto genericamente, che tale interpretazione deriverebbe, secondo una «fedele applicazione delle regole ermeneutiche», dal divieto di estendere al processo tributario l'art. 337 cod. proc. civ., il quale richiama, appunto, l'art. 373 dello stesso codice. Il giudice *a quo*, così motivando, non ha tenuto conto che: «a) non v'è, in proposito, alcuna pronuncia della Corte di cassazione, ma solo contrastanti orientamenti della giurisprudenza di merito, che non assurgono a diritto vivente; b) il contenuto normativo dell'art. 337 cod. proc. civ. (inapplicabile al processo tributario, per l'espresso disposto della norma censurata) è costituito da una regola (“L'esecuzione della sentenza non è sospesa per effetto dell'impugnazione di essa”) e da una eccezione alla stessa regola (“salve le disposizioni degli artt. [...] 373 [...]”); c) l'art. 373 consta anch'esso, al primo comma, di una regola (primo periodo: “Il ricorso per cassazione non sospende l'esecuzione della sentenza”) e di una eccezione (secondo periodo: “Tuttavia il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa o che sia prestata congrua cauzione”); d) l'inapplicabilità al processo tributario – in forza della disposizione censurata – della regola, sostanzialmente identica, 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 sospensibilità *ope iudicis* dell'esecuzione della sentenza di appello impu-

gnata per cassazione». Da tale possibile interpretazione, alternativa a quella immotivatamente adottata dal rimettente, sarebbe conseguito che «il comma 1 dell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992 non costituisce ostacolo normativo ad applicare al processo tributario l'inibitoria cautelare di cui all'art. 373 cod. proc. civ.».

Secondo l'ordinanza n. **335** è manifestamente inammissibile, per genericità del *petitum*, *aberratio ictus*, difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata e omessa motivazione sulla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 del d.lgs. n. 546 del 1992, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui vieta in generale la sospensione del processo tributario in caso di contemporanea pendenza di un processo penale il cui esito potrebbe influire sulla decisione. In particolare, i Giudici hanno sottolineato che «la norma da censurare va individuata non già in quella denunciata – la cui espunzione dall'ordinamento non farebbe venir meno il divieto ritenuto in contrasto con la Costituzione – ma» nell'art. 20 del d.lgs. n. 74 del 2000 «il quale fa espresso divieto di sospendere il processo tributario per la pendenza del procedimento penale avente ad oggetto i medesimi fatti o fatti dal cui accertamento dipende la relativa definizione»; ed hanno, altresì, evidenziato la difettosa motivazione sulla rilevanza, «alla stregua della previsione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 546 del 1992, che attribuisce alla commissione tributaria, a fini istruttori, facoltà di accesso, di richiesta di dati, di informazioni e chiarimenti».

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Il Parlamento

1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari

Le due pronunce rese nel merito dalla Corte nel 2010 in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni si pongono nel solco della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia.

Se l'ordinanza n. **41** si è limitata a dichiarare l'improcedibilità del ricorso per l'inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione fissato, dall'ordinanza di ammissibilità dello stesso, per il deposito – presso la cancelleria della Corte – del ricorso e dell'ordinanza, la sentenza n. **301** ha accolto il ricorso, e quindi annullato la delibera di insindacabilità adottata dal Senato, in ragione del fatto che la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari non indicava atti parlamentari tipici anteriori o contestuali alle dichiarazioni del senatore e da questi compiuti, ai quali, per il loro contenuto, possano essere riferite le opinioni oggetto di conflitto.

La difesa del Senato si limitava, infatti, a sottolineare come il parlamentare avesse «sempre incentrato la propria attività parlamentare principalmente sull'analisi delle questioni giudiziarie, dell'attività della criminalità organizzata, delle forme di contrasto alla stessa e delle relative vicende processuali, offrendo il proprio contributo sia alla ricostruzione storica di tali vicende, sia all'adozione di iniziative parlamentari di contrasto al fenomeno mafioso *tout court*» ed a rilevare che dalla pubblicazione degli articoli di stampa oggetto di conflitto «trasparirebbe il chiaro intento divulgativo di opinioni connesse al mandato parlamentare». Il Senato invocava, dunque, «l'opportunità di una rielaborazione della nozione di “nesso funzionale” anche in ragione dei confini o dei limiti che la Corte di Strasburgo ha tracciato in ordine alla libertà di manifestazione del pensiero». La Corte ha ritenuto sufficiente richiamare la propria giurisprudenza, secondo cui «il mero riferimento all'attività parlamentare o comunque all'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, in quanto esse, 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 apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti [...], bensì un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost. [...]».

1.2. Autorizzazione allo svolgimento e all'utilizzo di intercettazioni telefoniche

In tema di autorizzazione allo svolgimento e all'utilizzo di intercettazioni telefoniche a carico di parlamentari, si segnalano quattro decisioni, di cui una resa nell'ambito di un conflitto tra poteri (sentenza n. **188**) e tre nell'ambito di giudizi in via incidentale (sentenze numeri **113**, **114** e ordinanza n. **263**).

Con la prima sentenza richiamata (n. **188**) la Corte ha respinto i ricorsi con cui il Giudice per le indagini preliminari ed il Procuratore della Repubblica del Tribunale di Roma avevano chiesto l'annullamento della delibera con cui la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato aveva negato l'autorizzazione all'utilizzo e all'acquisizione di tabulati relativi alle utenze tele-

foniche di un suo membro. Secondo le autorità giudiziarie ricorrenti, il Senato «avrebbe esorbitato dai limiti delle proprie attribuzioni, delineate dall'art. 68 della Costituzione e dagli artt. 4, 5 e 6 della legge di attuazione n. 140 del 2003, mediante valutazioni sul merito degli atti di indagine indicati e alla stregua di criteri difformi da quelli risultanti da dette norme», così invadendo «la sfera di attribuzioni riservata dalla Costituzione all'autorità giudiziaria (rispettivamente, artt. 101, 104 e 112 Cost.)» e introducendo «una tutela della riservatezza dei parlamentari ulteriore rispetto a quella assicurata dalla legge agli altri consociati, in violazione dell'art. 3 Cost.».

La Corte muove dalla constatazione per cui la modifica costituzionale dell'art. 68, commi 2 e 3, Cost. avutasi nel 1993 «rende palese che non già e non più l'intero procedimento, ma solo tali atti sono considerati idonei a incidere sulla libertà e l'indipendenza della funzione parlamentare, e che queste sono suscettibili di sacrificio nei limiti in cui il compimento in concreto di taluno di essi – in relazione alla sua attitudine tipica – corrisponda alle specifiche esigenze procedurali e, in particolare, investigative». A livello legislativo ordinario, ciò è espresso dagli artt. 4, 5 e 6 della legge n. 140 del 2003, da cui emerge la centralità del criterio della “necessità” ai fini della concessione dell'autorizzazione al compimento e all'uso delle intercettazioni telefoniche. Secondo la Corte, la valutazione circa la sussistenza, in concreto, di tale “necessità” «spetta indubbiamente all'autorità giudiziaria richiedente, la quale peraltro deve, essa per prima, commisurare le proprie scelte anche all'esigenza del sacrificio minimo indispensabile dei valori di libertà e indipendenza della funzione parlamentare. Detta autorità è tenuta, quindi, a determinare in modo specifico i connotati del provvedimento e a dare adeguato conto delle relative ragioni, con motivazione non implausibile, nella richiesta di autorizzazione ad eseguirlo, così da porre la Camera competente in condizione di apprezzarne compiutamente i requisiti di legalità costituzionale». A tal fine, «un riguardo particolare è da riservare alla natura dell'atto da compiere e alla sua attitudine a compromettere quei valori». Nel caso di specie, si trattava, da un lato, dell'utilizzazione, nei confronti di un parlamentare, di tabulati già acquisiti e relativi ad una utenza di un diverso indagato, e, dall'altro, dell'acquisizione di tabulati di conversazioni telefoniche relativi ad apparecchiature in uso all'indagato parlamentare: la Corte sottolinea come la «notevole capacità intrusiva» di una tale attività investigativa debba «soggiacere alle garanzie richieste dall'art. 15 Cost. in rapporto alle limitazioni della libertà e segretezza di ogni forma di comunicazione», dal momento che «i tabulati consentono di apprendere e individuare non solo tutti i contatti con altre utenze e la loro collocazione temporale, ma – se si tratta di apparecchi mobili – anche il cosiddetto “tracciamento”, vale a dire le localizzazioni e gli spostamenti dei soggetti detentori dell'apparecchio», il che, «in caso di utenze nella disponibilità di un parlamentare, può aprire squarci di conoscenza sui suoi rapporti, specialmente istituzionali, di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione».

Richiamando il riparto di competenze delineato dalla citata legge n. 140 del 2003, la Corte ricorda che spetta all'autorità giudiziaria «indicare nella richiesta gli “elementi” su cui essa “si fonda”, con ciò evocando, da un lato, le specifiche emergenze probatorie fino a quel momento disponibili e, dall'altro, la loro attitudine a fare sorgere la “necessità” di quanto si chiede di autorizzare», mentre spetta alla Camera «rilevare, dall'esame della richiesta (e degli eventuali allegati), che sussistono sia il requisito, per così dire, “negativo” dell'assenza di ogni intento persecutorio o strumentale della richiesta, sia quello [...] “positivo” della affermata “necessità” dell'atto, motivata in termini di non implausibilità».

La Corte è dell'avviso che, nel caso di specie, nella richiesta del Giudice per le indagini preliminari manchi del tutto la spiegazione in ordine alla «necessità» di utilizzare anche nei confronti del parlamentare i tabulati già acquisiti nei confronti di altro indagato e relativi ad una utenza di costui, limitandosi essa a fare riferimento alla mera «pertinenza» al procedimento di tale ulteriore utilizzazione. Il diniego di autorizzazione da parte del Senato si fonda sul corretto rilievo per cui «il giudice, a fondamento della richiesta, non aveva posto un giudizio di “necessità” della utilizzazione», il che – precisa la Corte – «non esorbita dalle attribuzioni, ma corrisponde ai poteri del Senato stesso di

vagliare i presupposti di legittimità di quanto richiesto». A ciò si aggiunga l'infondatezza della tesi del ricorrente, secondo cui «con riguardo alla natura dei tabulati – i quali documentano dati, per così dire, estrinseci alle conversazioni e non anche il loro contenuto – sarebbe impossibile una valutazione aprioristica in termini di necessità dell'acquisizione o dell'utilizzazione»: la Corte osserva, infatti, che la «valutazione di necessità, in genere, è sempre aprioristica, rispetto ad un mezzo di prova (salva, poi, la conferma attraverso il concreto risultato probatorio), ma è pur sempre formulabile, ovviamente in relazione alla specifica attitudine probatoria dell'atto: in particolare, in tema di tabulati, alle utenze venute a contatto, alla qualità in entrata o uscita della chiamata, ai dati temporali (compresa la durata) e, se si tratta di utenze mobili, alla localizzazione e agli spostamenti degli interlocutori».

Diverse le motivazioni che conducono al rigetto del ricorso promosso dalla Procura della Repubblica: in questo caso, infatti, il ricorrente «si era espresso in termini neppure di semplice necessità, ma addirittura di “necessità assoluta”». Il punto è che la ragione essenziale e determinante del diniego di autorizzazione da parte del Senato è l'assenza, nella richiesta dell'autorità giudiziaria, di una «motivazione adeguata, in rapporto ai contenuti dell'atto che si intendeva compiere e agli elementi probatori acquisiti e rappresentati a sostegno, circa la “necessità” dell'atto stesso, nei sensi indicati più sopra»: e per la Corte «non vi è dubbio che la mancanza o anche solo la carenza di motivazione sul punto può costituire legittimo fondamento per il diniego dell'autorizzazione da parte della Camera competente, senza alcuna esorbitanza dai propri poteri». In particolare, «l'adeguatezza della motivazione e delle allegazioni degli elementi probatori, anche e soprattutto in termini di specificità, si misura necessariamente sulla qualità e sull'estensione degli atti potenzialmente lesivi dei valori costituzionali da sacrificare e sulla congruità del sacrificio (in rapporto agli obiettivi prefigurati e alle congetture di successo), da rendere palesi e, perciò, apprezzabili dall'organo parlamentare». Nel caso di specie, la richiesta della Procura «aveva formulato l'assunto in termini, appunto, di “necessità assoluta” con riguardo ad una estensione assai ampia degli atti da compiere, limitati sì, ma solo con riguardo al periodo “interessato”, mentre erano diretti genericamente e onnicomprensivamente “ai tabulati delle comunicazioni telefoniche intercorse su tutte le utenze fisse e mobili in uso al senatore [...]”, senza alcuna previa indicazione specificativa – ad esempio – tra quelle private e quelle professionali o di appartenenza istituzionale, tra quelle in uso esclusivo o in uso promiscuo; il tutto, con una evidente idoneità intrusiva e senza alcuna particolare spiegazione».

La Corte riconosce che il bilanciamento degli interessi in gioco debba essere operato «dall'autorità procedente e richiedente», ma essa «è tenuta a darne conto nella motivazione», cosa che non è avvenuta nel caso in questione: di questo, «ha fatto sostanziale e corretta censura l'organo parlamentare. Ciò che conta – per la Corte – è che «questo temperamento avvenga e che le ragioni siano palesate». Analogo rilievo vale anche per il «mancato ricorso o – meglio – [la] mancata rappresentazione delle ragioni dell'omesso ricorso ad atti di investigazione alternativi, essendo di tutta evidenza che la concreta indisponibilità o impraticabilità o anche solo difficoltà di indagini alternative tanto più giovano a giustificare l'atto nei confronti del parlamentare in termini di “necessità”». Corretta è l'osservazione della Procura ricorrente, che rivendica a sé le valutazioni al riguardo, poiché «“un atto di indagine può rivelarsi necessario in una determinata fase delle investigazioni anche perché altri percorsi investigativi in astratto possibili richiedono tempi lunghi, incompatibili con i termini delle indagini preliminari o con il termine di prescrizione del reato o appaiono comunque di esito assai più incerto dell'atto richiesto”, così da rendere l'acquisizione dei tabulati del parlamentare l'unico strumento investigativo esperibile». Tuttavia, anche da questo punto di vista, la Corte osserva come di tale rilievo non sia «stata fatta alcuna applicazione nel caso concreto, quantomeno nel senso che nulla è stato palesato al riguardo nella motivazione della richiesta per “contestualizzare” – in questa prospettiva – la “assoluta necessità” dell'atto da autorizzare», da cui la fondatezza della decisione del Senato, secondo cui la richiesta può essere accolta «solo se la [sua] necessità emerge in modo palese e stringente dalle prospettazioni dell'Autorità giudiziaria che, coerentemente con quanto imposto dalle esigenze di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, deve dare conto di avere esperito le soluzioni alternative ragionevolmente ipotizzabili ... ovvero della presumibile impraticabilità delle medesime».

Con la sentenza n. **113**, resa nell'ambito di un giudizio in via incidentale, la Corte ha invece dichiarato inammissibile, per carenza di descrizione della fattispecie e per difetto di motivazione sulla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 112 Cost., nella parte in cui richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza ai fini dell'utilizzazione delle intercettazioni "casuali" di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento, anche quando si tratti di utilizzazione nei confronti dello stesso parlamentare interessato. Prima di giungere a tale conclusione, la Corte ha precisato che la norma *de qua* contempla l'autorizzazione successiva all'utilizzazione delle intercettazioni "casuali" o "fortuite" di conversazioni o comunicazioni di un membro del Parlamento, mentre l'art. 4 della legge n. 140 del 2003 disciplina l'autorizzazione preventiva all'esecuzione di intercettazioni nei confronti di un parlamentare individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione, avendo riguardo sia alle intercettazioni "dirette", relative a utenze o luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità, sia alle intercettazioni "indirette", realizzate su utenze o in luoghi di soggetti diversi, che possono, comunque, presumersi frequentati dal parlamentare. Ad ogni modo, la rilevanza della questione resta subordinata all'effettiva possibilità di qualificare come "casuali" le captazioni foniche di cui si discute nel procedimento *a quo*: la valutazione positiva del rimettente sul punto poggia, secondo la Corte, su un'interpretazione del concetto di intercettazioni "casuali" non condivisibile, perché inclusiva di tutte le intercettazioni meramente connotate dall'originaria assenza dell'intento di captare le conversazioni di un parlamentare, in sede di sottoposizione a controllo di una determinata utenza nella disponibilità di terzi. Nel caso di specie, si tratta di un'attività di captazione articolata e prolungata nel tempo che impone una stringente verifica dell'occasionalità delle intercettazioni, poiché, ove emergano indizi di reità a carico del parlamentare, mutando gli obiettivi investigativi dell'autorità giudiziaria in ragione dell'obbligo di perseguire gli autori dei reati, le ulteriori intercettazioni potrebbero risultare finalizzate a captare non più (soltanto) le comunicazioni del terzo titolare dell'utenza, ma (anche) quelle del suo interlocutore parlamentare, per accertarne le responsabilità penali. In tale ipotesi, ogni "casualità" verrebbe evidentemente meno e le successive captazioni delle comunicazioni del parlamentare, lungi dal restare fortuite, diventerebbero "mirate" (e, con ciò, "indirette"), esigendo, quindi, l'autorizzazione preventiva della Camera di cui al citato art. 4. L'omessa verifica dell'eventualità che, nel procedimento *a quo*, i parlamentari interessati possano essere divenuti bersaglio indiretto delle attività di intercettazione rende inadeguata la motivazione sulla rilevanza della questione e la descrizione della fattispecie concreta. A ciò si aggiunga il fatto che il Collegio rimettente non afferma neppure, in modo espresso ed inequivoco, che il coinvolgimento dei parlamentari sia emerso, per la prima volta, a seguito della loro diretta e personale interlocuzione con uno dei soggetti intercettati e non, piuttosto, a seguito del semplice riferimento ai parlamentari fatto dai soggetti intercettati nel corso di colloqui, eventualmente anche precedenti, con terzi, con conseguente incertezza se vi sia anche una sola intercettazione dei parlamentari qualificabile realmente come "casuale".

Parimenti inammissibili, ancora per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza, sono state dichiarate – con la sentenza n. **114** – le analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140, impugnato, in riferimento agli artt. 3, comma 1, 24, comma 2, 68, comma 3, 102 e 104, comma 1, Cost. Secondo la Corte, infatti, i rimettenti affermano apoditticamente la natura "casuale" delle intercettazioni di cui si discute nei giudizi *a quibus*, facendola discendere dalla sola circostanza che l'attività di captazione è stata disposta su utenze in uso ad altri indagati: tale indicazione risulta insufficiente, anche tenuto conto che in uno dei procedimenti principali l'intercettazione delle comunicazioni del parlamentare ha avuto luogo quando questi già figurava nel novero degli indagati. In tale caso, la qualificazione dell'intercettazione come "casuale" richiede una verifica particolarmente attenta, perché, sebbene la sentenza n. 390 del 2007 abbia escluso una presunzione assoluta del carattere "indiretto" dell'intercettazione (tale da far sorgere sempre l'esigenza dell'autorizzazione preventiva), basata sulla «elevata probabilità che le intercettazioni, disposte in un procedimento che riguarda (anche) il parlamentare, finiscano comunque per captarne le comunicazioni, ove pure il controllo venga materialmente effettuato su altri soggetti», nella fattispecie considerata, il sospetto dell'elusione del-

la garanzia è più forte e l'ingresso del parlamentare – già raggiunto da indizi di reità – nell'area di ascolto evoca con maggiore immediatezza, nell'autorità giudiziaria, la prospettiva che la prosecuzione dell'attività di intercettazione su utenze altrui servirà (anche) a captare comunicazioni del membro del Parlamento, suscettibili di impiego a suo carico: ipotesi nella quale la captazione successiva di tali comunicazioni perde ogni "casualità", per divenire mirata (nello stesso senso vedi anche l'ordinanza n. 263).

2. La funzione normativa

Con riferimento alla funzione normativa, sono ovviamente molti i profili sui quali la Corte ha avuto modo, nel 2010, di soffermarsi. Rinviando ai richiami al tema operati nell'analisi dei contenuti delle singole decisioni, si ritiene opportuno in questa sede focalizzare l'attenzione su qualche aspetto di particolare rilevanza.

2.1. La configurabilità di un atto alla stregua di una legge

Con la sentenza n. 361, la Corte si è trovata a giudicare di un atto dalla problematica qualificazione.

La vicenda muoveva, in ordine di tempo, dall'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il giorno 1° aprile 2009 in materia di rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, con cui le Regioni si erano impegnate «ad approvare entro e non oltre 90 giorni proprie leggi ispirate» agli obiettivi indicati in tale atto.

Nella persistente inerzia della Regione Calabria a provvedere in tal senso, si era inserito il Presidente della Giunta, il quale, «nella qualità di commissario *ad acta*, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131» (secondo quanto recita il preambolo dell'atto), nominato dal Governo ed invitato a provvedere, aveva «approvato», e successivamente, stavolta in qualità di Presidente della Giunta, promulgato e fatto pubblicare nel Bollettino Ufficiale della Regione il testo di un provvedimento composto da due articoli, e denominato appunto «legge regionale 11 febbraio 2010, n. 5».

Il Governo aveva proposto ricorso in via principale contro tale provvedimento, sul presupposto che costituisse atto avente forza di legge soggetto al controllo di costituzionalità della Corte, ai sensi dell'art. 134 Cost.

Successivamente, il Governo aveva proposto conflitto di attribuzione avverso gli atti di promulgazione e di pubblicazione, ritenendo che il Presidente della Giunta, operando in tali sedi in qualità di proprio commissario *ad acta*, ne avesse violato le "direttive", per mezzo dell'approvazione di un testo difforme dalle indicazioni governative in merito.

Nelle more del giudizio, l'atto impugnato in via principale era stato eliminato dall'art. 11 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21: in seguito a ciò, il Consiglio dei ministri aveva deliberato la rinuncia al ricorso in via principale, dalla quale, in difetto di costituzione della Regione, conseguiva l'estinzione del processo.

La rinuncia al conflitto di attribuzione era invece stata adottata dal Consiglio dei ministri solo quando tale conflitto era già stato discusso: tale rinuncia, dunque, era priva di effetti processuali.

Il ricorso è stato dichiarato inammissibile per assoluta carenza di idoneità lesiva, rispetto alle attribuzioni costituzionali dello Stato, degli atti di promulgazione e di pubblicazione impugnati, posto che essi avevano ad oggetto una mera parvenza di legge, priva dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuta atto legislativo, e pertanto insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere (sentenza n. 152 del 1982).

L'atto in questione era stato approvato, infatti, non già dal Consiglio regionale, cui l'art. 121 Cost. demanda l'esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione, ma da altro organo del tutto privo di tale investitura.

Ciò, malgrado che la disciplina del sistema delle fonti normative primarie sia caratterizzata nel nostro ordinamento costituzionale dalla necessaria individuazione sia delle fonti, che degli organi tito-

lari delle diverse funzioni legislative.

Infatti, in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo, una siffatta individuazione può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale. In particolare, la disciplina delle deroghe alla normale attribuzione del potere legislativo alle sole assemblee rappresentative è oggetto di normative speciali ed espresse di rango costituzionale.

In coerenza con queste premesse, è pacifico che a livello regionale sia solo il Consiglio regionale l'organo titolare del potere legislativo.

Né poteva avere alcun rilievo il dibattuto profilo, concernente l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost., in relazione all'attività legislativa regionale, mediante atti aventi forza di legge del Governo.

Infatti, la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo: anche volendosi interpretare la surrichiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, e quindi eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost., resta evidente il divieto costituzionale di affidare ad un diverso organo gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri o – tanto più – di incaricarlo addirittura di adottare una legge regionale, che è invece un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione.

2.2. Atti normativi e carattere dell'innovatività

Nel corso del 2010, la Corte ha avuto modo di soffermarsi su un aspetto piuttosto delicato inerente al concetto di fonte del diritto, e segnatamente quello inerente alla sua capacità di innovare l'ordinamento giuridico.

Con la sentenza n. **346**, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso promosso avverso l'art. 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 179 del 2009 (Disposizioni legislative anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), «limitatamente alla parte in cui mantiene in vigore il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800 (Allegato 2, n. 190), convertito in legge 17 aprile 1925, n. 473 (Allegato 1, n. 182)».

La norma di cui al comma 1 prevede che «Ai fini e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-bis e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni, nell'Allegato 1 del presente decreto legislativo sono individuate le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore».

La norma di cui al comma 2 stabilisce che «Sono sottratte all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9, le disposizioni indicate nell'Allegato 2 al presente decreto legislativo, che permangono in vigore anche ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-bis e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni».

Nell'elenco di cui all'Allegato n. 1 (Atti normativi salvati pubblicati anteriormente al 1° gennaio 1970) è indicata, al n. 182, la legge n. 473 del 1925; nell'elenco di cui all'Allegato n. 2 (Atti salvati dall'elenco delle abrogazioni allegato al decreto legge 22 dicembre 2008 n. 200, così come convertito dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9) è indicato, al n. 190, il r.d. n. 800 del 1923.

Il decreto legislativo in parola è stato emanato in esecuzione della delega legislativa di cui all'art. 14, commi 14 e 15, della legge n. 246 del 2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), disposta per l'individuazione, sulla base di specifici «principi e criteri direttivi», di «disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con prov-

vedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» (comma 14) nonché per la «semplificazione» o il «riassetto della materia che ne è oggetto», «anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970» (comma 15).

Il testo originario del richiamato art. 14, comma 14, è stato poi sostituito ad opera dell'art. 4, comma 1, lett. a), della legge n. 69 del 2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che, confermando la disposizione delegante, ha introdotto, ai commi 14-*bis*, 14-*ter* e 14-*quater*, ulteriori discipline per stabilire la persistente applicabilità delle disposizioni statali «nelle materie appartenenti alla legislazione regionale», «fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali»; nonché l'abrogazione, decorsi alcuni termini, delle disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi emanati; o, ancora, l'ampliamento della delega, destinata all'abrogazione espressa di disposizioni da considerare tacitamente o implicitamente abrogate o «comunque obsolete».

Nella pendenza dei termini per l'esercizio della delega, è stato emanato il ricordato d.l. n. 200 del 2008, il quale, all'art. 2, comma 1, nel testo sostituito dalla legge di conversione n. 9 del 2009, ha disposto che, «a decorrere dal 16 dicembre 2009», avesse luogo l'abrogazione delle disposizioni elencate nell'Allegato 1, facendo tuttavia «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246». Nell'elenco di cui all'Allegato 1 era indicato, al n. 10136 *bis*, introdotto in sede di conversione, il r.d. n. 800 del 1923.

Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, l'entrata in vigore, il 15 dicembre 2009, del decreto legislativo n. 179 del 2009, dunque, lungi dal determinare la «reintroduzione» o la «reviviscenza» nell'ordinamento del richiamato r.d. n. 800 del 1923, come convertito in legge n. 473 del 1925, ha semplicemente consentito di vederne confermata la vigenza, sull'ovvio presupposto che esso non l'avesse perduta e che perciò, altrettanto evidentemente, non avesse necessità di riacquistarla.

Inserendo, infatti, da un lato, la legge n. 473 del 1925 nell'elenco degli atti la cui «permanenza in vigore» viene considerata «indispensabile» e, dall'altro, conseguentemente, impedendo, con espresa disposizione, che, a partire dal 16 dicembre 2009, si producesse, per «le disposizioni elencate», l'effetto abrogativo previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 200 del 2008 come convertito, le norme impugnate si sono evidentemente limitate ad assicurare che, tra gli altri, il r.d. n. 800 del 1923, per l'appunto, non cessasse di restare in vigore, come era stato per decenni.

È ben vero che la volontà abrogativa manifestata dal legislatore dell'urgenza, sia pure con le modificazioni apportate in sede parlamentare, risulti, in definitiva, contraddetta, relativamente a specifici atti, da quella, invece, conservativa, espressa dal legislatore delegato, peraltro in esecuzione del suo mandato.

Ma è altrettanto pacifico che – indipendentemente dal problema dei rapporti tra poteri (e limiti) del legislatore delegato e uso insindacabile della ragionevole discrezionalità legislativa, nonché dalla questione, altrettanto generale, se possa o meno reputarsi, in ipotesi, sussistente, in capo al legislatore, un qualche obbligo di abrogazione –, la norma di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 200 del 2008, come convertito, nel prevedere l'abrogazione degli atti in elenco a decorrere dalla data indicata, ha espressamente e specificamente previsto che questa dovesse valere «salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246». Così che, in altri termini, l'efficacia dell'abrogazione, prevista, come già rilevato, nelle more dell'esercizio della delega, è apparsa sin da subito ragionevolmente destinata a trovare un limite nel complesso normativo di cui alla legge di delegazione. E, d'altra parte, corrispondentemente, l'art. 1, comma 2, impugnato, nel sottrarre le indicate disposizioni all'effetto abrogativo ormai prossimo a prodursi, ne ha stabilito la permanenza in vigore «anche ai sensi e per gli effetti» della delega: con ciò espressamente confermando l'intenzione di escludere che potesse eventualmente risultare destinato all'abrogazione, ad opera del legislatore dell'urgenza, un atto che il successivo legislatore delegato considerasse, invece, meritevole di essere mantenuto in vigore.

Proprio in ragione della sua funzione meramente ricognitiva, il decreto legislativo n. 179 del 2009 appare, pertanto, nelle disposizioni impugnate, sprovvisto di una propria e autonoma forza precetti-

va o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi: non è dubbio, infatti, che, nell'individuare le disposizioni da mantenere in vigore, esso non ridefinisce né in alcun modo corregga le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente – attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da “salvare” –, la persistente e immutata loro efficacia.

In quanto tali, le disposizioni impugnate sono risultate prive della capacità di ledere, per sé stesse la sfera della competenza della Provincia ricorrente in materia di “toponomastica”.

2.3. Funzione legislativa e giudicato costituzionale

La Corte, con la sentenza n. **350**, rinviene una violazione del giudicato costituzionale, *ex art.* 136 Cost., nell'articolo 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11 del 2009, dove si prevede che la giunta provinciale può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali.

La Corte ricorda di avere più volte affermato (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2009, n. 78 del 1992, n. 922 del 1988) che, perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale. In particolare, nel chiarire la portata del primo comma dell'art. 136 Cost., la Corte ha precisato che «il rigore del citato precetto costituzionale impone al legislatore di “accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima”, anziché “prolungarne la vita” sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del settore» e che «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (sentenze n. 223 del 1983, n. 73 del 1963 e n. 88 del 1966).

Secondo la giurisprudenza della Corte, è violato l'art. 136 Cost., non solo qualora il legislatore disponga che una norma dichiarata incostituzionale conservi la sua efficacia, ma anche quando una legge persegua e raggiunga «lo stesso risultato» (sentenza n. 88 del 1966 cit.).

Nel caso di specie, la norma impugnata costituisce sostanzialmente una mera riproduzione di altra norma dichiarata incostituzionale.

In particolare, l'art. 16, comma 6, della legge provinciale n. 4 del 2008, dopo il comma 2 della legge provinciale n. 4 del 2006, aggiungeva il seguente comma: «Con riguardo all'obbligo ed alle modalità di iscrizione all'Albo nazionale, la Giunta provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione».

La Corte, con sentenza n. 315 del 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, in quanto, «attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l'iscrizione all'Albo, in ogni caso finisce per sostituire alla normativa nazionale l'atto della Giunta, in violazione della competenza statale esclusiva esercitata con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, peraltro in adempimento degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE».

Dal raffronto testuale della norma oggetto della citata sentenza n. 315 del 2009 e di quella oggi in esame, intervenuta a meno di un mese dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, risulta evidente che si tratta della medesima disposizione normativa, potendosi ravvisare nei due testi soltanto limitate differenze lessicali, le quali non sono in grado di escludere che la seconda sia una riproduzione della prima.

Affermare, infatti, che la Giunta può disciplinare le procedure e l'obbligo di iscrizione all'Albo o che può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione, esprime una portata precettiva identica rispetto a quanto già la Corte ha ritenuto illegittimo per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto, nonché dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lett. s), della Costituzione.

2.4. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

Tra gli aspetti da segnalare nel 2010, figura anche quello inerente alla disciplina della copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Con la sentenza n. **70**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 116, della reg. Abruzzo n. 16 del 2008, il quale prevede che, nel caso in cui al lavoratore trasferito alla Provincia spetti un trattamento retributivo inferiore rispetto a quello goduto quando era alle dipendenze della Regione, al lavoratore stesso deve essere attribuito un assegno personale pari alla differenza tra i due trattamenti economici. Nel suo testo originario, l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2006 prevedeva che tale assegno fosse riassorbibile. La norma oggetto della presente questione ha modificato la disposizione del 2006, stabilendo che l'assegno, erogato ai dipendenti aventi diritto con decorrenza dal 2005, non sia riassorbibile.

In proposito, la Corte ha ricordato che, in virtù della predetta norma costituzionale, le leggi istitutive di nuove spese debbono recare un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le disposizioni regionali (sentenze n. 213 del 2008 e n. 359 del 2007).

Orbene, la norma in questione è, secondo la Corte, sicuramente fonte di aumento della spesa complessiva per il personale degli enti provinciali, perché qualsiasi incremento retributivo, invece di determinare una corrispondente diminuzione dell'assegno personale, si aggiunge integralmente all'assegno medesimo, il quale resta fisso nel suo ammontare originario.

Il legislatore regionale, pertanto, avrebbe dovuto quantificare l'aggravio di spesa derivante dalla disposizione legislativa e provvedere specificamente alla sua copertura, cosa che esso non ha fatto.

In particolare, tale onere non può considerarsi assolto dalle sole due disposizioni in tema di copertura finanziaria rinvenibili nella legge reg. Abruzzo n. 16 del 2008 e, cioè, dall'art. 1, commi 119 e 120.

Invero, ha motivato la Corte, il primo stabilisce che «agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede mediante gli stanziamenti iscritti sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008». Si tratta di una disposizione generica che non contiene una puntuale e specifica determinazione dell'onere finanziario derivante dal precedente comma 116, onde non è possibile verificare l'idoneità degli stanziamenti già iscritti nel bilancio 2008 a far fronte a quell'onere.

Il secondo dispone che allo stato di previsione della spesa di cui alla legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2008 sono apportate le variazioni in termini di competenza e di cassa elencate nell'Allegato 2 alla stessa legge n. 16 del 2008. Ma tale Allegato non contiene alcuna voce alla quale possa essere ricondotta la spesa relativa all'assegno personale spettante ai dipendenti regionali trasferiti alle Province.

Con la sentenza n. **100**, è stata ritenuta l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Campania n. 16 del 2008 per violazione dell'art. 81, comma 4, Cost., il quale prevede che è «fatto obbligo alle Aziende sanitarie locali e alle Aziende ospedaliere della Campania di bandire concorsi riservati per i lavoratori in servizio in modo continuativo da almeno tre anni presso strutture sanitarie private provvisoriamente accreditate, licenziati e posti in mobilità a seguito di provvedimento di revoca dell'accreditamento conseguente alla perdita dei requisiti previsti dalle vigenti disposizioni in materia».

La copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008). Orbene, ha concluso la Corte, queste condizioni non risultano rispettate dalla norma impugnata, la quale – pur comportando maggiori costi per il personale – non reca alcuna copertura finanziaria, donde la sua illegittimità costituzionale sotto questo profilo.

Con la sentenza n. **141**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge reg. Lazio n. 9 del 2009, che – nell'istituire i distretti socio-sanitari montani – avrebbe disatteso, nella prospettiva del Governo, gli specifici vincoli strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico del

sistema sanitario contenuti nel piano di rientro dal *deficit* oggetto dell'accordo concluso, in data 28 febbraio 2007, dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze.

Nell'ipotesi in esame, ha osservato la Corte, la legge impugnata nulla dispone quanto alla copertura finanziaria degli oneri di spesa sicuramente derivanti dall'istituzione dei distretti socio-sanitari montani, in quanto sono stati previsti, nell'ordine: nuove dotazioni di «risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie»; opportuni «incentivi economici»; conseguenti «adeguamenti dei finanziamenti correnti, in considerazione dei maggiori costi strutturali»; nonché – oltre alla possibilità di derogare a quanto previsto «in materia di parametri di riferimento per la dotazione di professionalità qualificate e per il contenimento della spesa» – l'istituzione di un servizio obbligatorio di eliambulanza, presso ogni presidio ospedaliero di montagna.

Né in senso contrario, ha aggiunto la Corte, può valere il rilievo che «le maggiori spese verranno concretamente disposte mediante i provvedimenti attuativi» della disciplina legislativa in esame, giacché è proprio la legge regionale n. 9 del 2009 a costituire la «loro fonte primaria», donde, anche in questo caso, la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Infine, va citata anche la sentenza n. **355**, nella quale la Corte, nel ritenere l'inconferenza del parametro evocato, ha ritenuto che non può ritenersi che una astratta limitazione del risarcimento del danno spettante alla pubblica amministrazione, determinando una possibile minore entrata, comporti «nuove o maggiori spese». In altri termini, non è possibile porre una equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento di danni cagionati ad una pubblica amministrazione (sentenza n. 46 del 2008). Del resto, ha concluso sul punto la Corte, non potendosi procedere alla quantificazione delle minori entrate, essendo tale diminuzione eventuale e comunque connessa a variabili concrete non determinabili a priori, non sarebbe neanche possibile prevedere la necessaria copertura finanziaria.

3. Il potere esecutivo

Per quel che attiene precipuamente al Governo, tra i ricorsi tra poteri che hanno superato il preliminare vaglio di ammissibilità della Corte, si segnala quello deciso con l'ordinanza n. **376**, in cui si lamenta che l'opposizione e la conferma del segreto di Stato da parte del Governo in ordine a vicende ritenute estranee alle finalità a tutela delle quali può essere apposto concreterebbe un'ipotesi di lesione di attribuzioni costituzionalmente garantite, precludendo al giudice l'accertamento del fatto, con conseguente paralisi dell'attività giudiziaria.

Nel corso del 2010, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di soffermarsi soprattutto sulla struttura ed il funzionamento dell'apparato amministrativo della Repubblica.

Numerose hanno riguardato la normativa in tema di assunzione di personale pubblico (sentenze numeri **9, 100, 149, 150, 169, 179, 213, 225, 235, 267, 327, 354**).

Altre decisioni riguardano le tematiche del contenimento della spesa pubblica (sentenze numeri **2, 289, 364**), dello *spoils system* (sentenze numeri **81, 224, 304**), dell'immagine della pubblica amministrazione (sentenza n. **355**), dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi (sentenza n. **310**).

3.1. L'assunzione di personale pubblico

Con la sentenza n. **9**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 23 del 2008 in riferimento all'art. 97, comma 3, Cost.

Tale disposizione, infatti, oltre a prevedere assunzioni a tempo determinato, con contratto che può avere una durata massima di cinque anni e che è rinnovabile senza alcun limite, e a non richiedere la ricorrenza di alcun presupposto oggettivo perché un incarico di direttore regionale sia affidato ad un soggetto esterno piuttosto che ad un dirigente appartenente ai ruoli dell'amministrazione, contempla una deroga al principio del concorso pubblico di notevole consistenza (30 per cento dei posti di direttore regionale).

Tale deroga non è peraltro circoscritta a casi nei quali ricorrano specifiche esigenze di interesse

pubblico, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte e come stabilito da altre analoghe disposizioni rinvenibili sia nell'ordinamento statale (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001), sia in alcuni di quelli regionali [art. 22, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 77 del 1999; art. 28, comma 3-*bis*, legge reg. Marche n. 20 del 2001 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione)]. Di qui la pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata per violazione del principio del pubblico concorso.

Fondata (sentenza n. **100**) è stata ritenuta la censura che investe l'art. 7 della legge regionale in esame (il quale prevede che è «fatto obbligo alle Aziende sanitarie locali e alle Aziende ospedaliere della Campania di bandire concorsi riservati per i lavoratori in servizio in modo continuativo da almeno tre anni presso strutture sanitarie private provvisoriamente accreditate, licenziati e posti in mobilità a seguito di provvedimento di revoca dell'accREDITAMENTO conseguente alla perdita dei requisiti previsti dalle vigenti disposizioni in materia».).

Sebbene in passato la stessa Corte abbia ritenuto ammissibili procedure integralmente riservate (così sentenze n. 228 del 1997, n. 477 del 1995 e ordinanza n. 517 del 2002), comunque sempre in considerazione della specificità delle fattispecie che di volta in volta venivano in rilievo (ed esigendo, inoltre, che le stesse fossero coerenti con il principio del buon andamento dell'amministrazione), la più recente giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come sia necessario, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (sentenze n. 363 del 2006 e n. 215 del 2009).

In particolare, da ultimo, si è affermato che la «natura comparativa e aperta della procedura è [...] elemento essenziale del concorso pubblico», sicché «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il “carattere pubblico” del concorso» (sentenza n. 293 del 2009).

Tali affermazioni, sebbene compiute con riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione, valgono anche quando – come nell'ipotesi in esame – la riserva integrale dei posti operi nei confronti di un limitato gruppo di soggetti estranei ad essa.

Con la sentenza n. **149**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 7, 8 e 9 della legge reg. Calabria n. 1 del 2009. Tali norme dispongono tutte l'inquadramento in ruolo, con contratti a tempo indeterminato, di diverse categorie di personale sanitario incaricato, che in precedenza non risultava stabilizzato: l'art. 7 dei medici incaricati dell'emergenza sanitaria, gli artt. 8 e 9 dei medici titolari, in virtù di convenzione, della «continuità assistenziale» e della «Medicina dei Servizi».

Secondo la Corte, le norme censurate, prevedendo, ai fini dell'inquadramento nei ruoli, semplicemente un previo giudizio di idoneità, si pongono in contrasto con il principio del pubblico concorso.

In materia, la Corte ha affermato più volte che solo esigenze obiettive, quali la necessità di valorizzare le esperienze lavorative maturate all'interno dell'amministrazione, possono giustificare la validità di procedure di selezione diverse rispetto al concorso pubblico, e solo a condizione che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sia assicurato in via alternativa con adeguati criteri selettivi idonei a garantire la professionalità dei soggetti prescelti

Ebbene, sia nel caso della stabilizzazione dei medici reperiti per far fronte a situazioni di emergenza, sia nel caso dei medici titolari di “continuità assistenziale” di cui al successivo art. 8 e infine di quelli della medicina dei servizi di cui al censurato art. 9, la legge regionale non prevede idonei requisiti e criteri selettivi del personale dirigente.

La mancata previsione di un valido criterio di scelta dei soggetti i cui rapporti di collaborazione sono destinati ad essere stabilizzati determina dunque, secondo la Corte, la violazione dell'art. 97 Cost.

La Corte, con la sentenza n. **150**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 45 del 2008. Tutte e tre le disposizioni legislative censurate prevedono ipotesi di accesso alla dirigenza sanitaria medica (art. 1, comma 1, e art. 4) e non medica (art. 18)

che, in assenza di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, derogano significativamente al criterio del concorso pubblico, richiesto sia, in via generale, dall'art. 97 Cost., sia da specifiche disposizioni legislative statali che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Al riguardo, la Corte ha ricordato di avere, ancora di recente (sentenza n. 293 del 2009), escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso, ha affermato la Corte, è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» – sentenza n. 1 del 1999), e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, la Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). 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 (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione».

Anche relativamente alle ipotesi che determinano in pratica un automatico e generalizzato slittamento di soggetti specificamente individuati verso la qualifica superiore, la Corte ha più volte stabilito che esse si pongono in evidente contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso e la consolidata giurisprudenza in materia (sentenze n. 465 e n. 159 del 2005).

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004) e, conseguentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura. Un'eventuale deroga a tale principio è ammessa solo ove essa stessa sia strettamente funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sentenze n. 9 del 2010 e n. 293 del 2009).

Per le stesse ragioni è stato dichiarato illegittimo l'art. 18 della medesima legge regionale della Puglia, sempre per violazione del principio fondamentale dell'accesso alla dirigenza sanitaria – in questo caso non medica – senza la previsione di pubblico concorso.

Secondo la Corte, l'art. 18 della legge regionale in esame, difatti, – stabilendo l'inquadramento nella dirigenza sanitaria non medica del personale laureato non medico, in servizio presso le aziende sanitarie locali (ASL) della regione Puglia con la qualifica di educatore professionale e al quale è stato riconosciuto il possesso del titolo di laurea magistrale – si pone in contrasto con il principio fondamentale contenuto nel primo periodo dell'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251, che, nello stabilire la procedura per l'accesso alla dirigenza per i citati profili professionali, prevede la procedura concorsuale «alla quale si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti per l'accesso alla dirigenza del Servizio sanitario regionale», cioè «[...] mediante concorso pubblico per titoli ed esami [...] ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine».

Con la sentenza n. 169, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 3 del 2009 (Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 2008, n. 44), per il quale «fatti salvi i divieti previsti dall'articolo 3, comma 94, lett. b), ultimo periodo, della legge 24 dicem-

bre 2007, n. 244, nel limite del cinquanta per cento dei posti vacanti previsti nell'ambito della programmazione triennale delle assunzioni, sono banditi concorsi pubblici riservati per soggetti che prestino servizio con contratto di collaborazione coordinata e continuativa presso la Regione Liguria e presso gli enti strumentali regionali e che abbiano almeno un anno di attività maturato nel triennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge».

Secondo la Corte, la disposizione regionale impugnata, nel consentire l'indizione di un concorso riservato ad una specifica categoria di soggetti per un numero di posti pari alla metà di quelli previsti nella programmazione triennale delle assunzioni lascia aperta la possibilità di indire concorsi interamente riservati.

Orbene, ha affermato la Corte, le disposizioni le quali prevedono procedure concorsuali che escludono la possibilità di accesso dall'esterno, nonché quelle che, senza essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, prevedendo soltanto categorie di riservatari, contrastano con il principio del pubblico concorso aperto, di cui all'art. 97, terzo comma, Cost., e con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.) che esso assicura (*ex multis*, sentenze n. 100 del 2010 e n. 293 del 2009).

Con la sentenza n. **195**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge reg. Lazio n. 14 del 2009 per violazione del principio del concorso pubblico, di cui all'art. 97 Cost. il quale stabilisce, in particolare, che «è fatta salva la qualifica o categoria già attribuita al personale alla data di entrata in vigore della presente legge per effetto dell'applicazione dell'articolo 22, comma 8, della legge regionale 1° luglio 1996, n. 25 e successive modifiche, purché lo stesso abbia svolto le funzioni o mansioni corrispondenti alla predetta qualifica o categoria, conferite con atto formale ed effettivamente esercitate per almeno un triennio».

La Corte non ha ritenuto condivisibile la tesi della difesa regionale, secondo cui la deroga al concorso pubblico introdotta dalla disciplina impugnata sarebbe giustificata dalle finalità «perequative» che la ispirano. A prescindere dalla circostanza che la c.d. «perequazione», assicurata dalle disposizioni censurate, determinerebbe, a sua volta, una più grave disparità di trattamento fra i dipendenti che ne verrebbero a beneficiare e quelli che hanno avuto accesso alle medesime qualifiche in virtù del superamento di un concorso, la Corte ha rilevato che le peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico che consentono al legislatore di derogare al principio costituzionale del concorso pubblico devono essere ricollegabili alle peculiarità delle «funzioni» che il personale da reclutare è chiamato a svolgere (sentenza n. 293 del 2009); esse devono riferirsi a specifiche necessità «funzionali» dell'amministrazione (sentenze n. 215 del 2009 e n. 363 del 2006) e devono essere desumibili dalle «funzioni» svolte dal personale reclutato (sentenza n. 81 del 2006). Alla luce di tali affermazioni, la Corte ha escluso che ragioni giustificative della deroga al concorso pubblico possano essere ricollegate ad un particolare interesse degli stessi dipendenti beneficiari della deroga o, comunque, ad esigenze strumentali dell'amministrazione, connesse alla gestione del personale. Occorre, invece, che eventuali deroghe trovino un fondamento giustificativo nella peculiare natura delle funzioni dell'amministrazione, cioè dei compiti ad essa attribuiti per soddisfare gli interessi della collettività e per la cui realizzazione i dipendenti pubblici sono reclutati. La finalità di perequare trattamenti normativi e retributivi dei dipendenti in servizio risponde ad un interesse strumentale dell'amministrazione e prescinde dalla natura delle funzioni attribuite a tali dipendenti. Essa, pertanto – ha concluso la Corte – anche se ravvisabile nella disciplina censurata, non è comunque in grado di giustificare il mancato rispetto del principio del concorso pubblico.

Con la sentenza n. **179**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 2009 in riferimento all'art. 97 Cost. Tale norma dispone che ai fini della successiva stabilizzazione del personale interessato) la Giunta regionale è autorizzata alla trasformazione, a domanda, dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa in contratti a tempo determinato.

In sostanza, l'art. 54, comma 2, della legge calabrese non prevede l'assunzione come lavoratori subordinati a tempo indeterminato dei titolari dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Essa, invece, stabilisce l'indiscriminata trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata

e continuativa in rapporti di lavoro a tempo determinato.

La norma censurata non richiede che sussistano esigenze organizzative e di fabbisogno di personale, né fissa alcun limite numerico ai contratti da trasformare, né infine, prevede alcuna forma di selezione. Indicazioni, queste, che sarebbero state necessarie a cagione della differente natura giuridica delle prestazioni lavorative rese in regime di contratti di collaborazione coordinata e continuativa e di quelle eseguite in virtù di contratti di lavoro a termine.

Tale disciplina, secondo la Corte, induce ad avere dubbi sulla corrispondenza ad effettive esigenze dell'amministrazione dei nuovi rapporti di lavoro instaurati in applicazione della norma ed a ritenere che sia stato violato il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Con la sentenza n. **213**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, commi 4 e 6, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 15 del 1983 (il comma 4 stabilisce che «la qualità di dirigente è conferita a seguito di concorsi pubblici per esami o per titoli ed esami o a seguito di concorsi per titoli riservati agli iscritti all'albo degli idonei alle funzioni dirigenziali; il comma 6 prevede che «con regolamento la Giunta definisce le ipotesi di ricorso alle diverse procedure concorsuali di cui al comma 4, le tipologie delle prove e le modalità di svolgimento degli esami, nonché i criteri di valutazione dei titoli»), come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 5 del 2009.

Ha osservato la Corte che la legge regionale censurata, introducendo un sistema misto di selezione del personale regionale, allo scopo di valorizzare le professionalità interne all'amministrazione, non solo omette di prevedere i criteri in base ai quali la Giunta è autorizzata a scegliere un sistema o l'altro, ma lascia nell'indeterminatezza la proporzione tra dirigenti selezionati con concorso interno e dirigenti selezionati con concorso pubblico.

La mancata determinazione dei criteri in base ai quali la Giunta, sulla scorta del comma 6 della norma censurata, è autorizzata a scegliere un sistema o l'altro e la mancata individuazione, in alternativa, di una percentuale di posti riservati al concorso pubblico, lasciano all'arbitrio dell'organo esecutivo la scelta del sistema di selezione del personale, rendendo astrattamente possibile l'obliterazione del criterio del concorso pubblico. Ciò determina un'eccessiva e non preventivabile compressione del carattere aperto dei meccanismi di selezione, consentendo, in ultima analisi, che l'assunzione di personale a seguito di concorso pubblico sia relegata a ipotesi marginali e sia assicurata entro percentuali esigue e, comunque, non predeterminate.

In tale prospettiva, ha aggiunto la Corte, la circostanza, evidenziata dalla difesa regionale, che la legge censurata riservi la possibilità di concorso interno al personale laureato, a suo tempo selezionato mediante concorso pubblico ed iscritto all'albo degli idonei alle funzioni dirigenziali, non consente di ritenere superati tutti i profili di illegittimità costituzionale. Se, infatti, la previsione di requisiti di partecipazione al concorso interno rende la norma non irragionevole e rispettosa del principio di efficienza dell'azione amministrativa, essa non vale a salvaguardare il necessario carattere pubblico del concorso; carattere che, pur essendo finalizzato al buon andamento della pubblica amministrazione, non si esaurisce nella tutela di tale valore, essendo diretto anche e prima di tutto ad assicurare il diritto di tutti i cittadini di poter concorrere, in condizione di uguaglianza, agli uffici pubblici.

Con la sentenza n. **225**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge reg. Lazio n. 22 del 2009 (Assessment al bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio).

La norma regionale censurata attribuisce ai soggetti che, in seguito ad una precedente selezione di evidenza pubblica, abbiano ricoperto, per almeno cinque anni consecutivi, incarichi dirigenziali nelle strutture della Regione e attualmente prestino servizio presso le stesse, il diritto di essere immessi, su semplice domanda, nel ruolo della dirigenza della Regione.

Al riguardo, la Corte ha ricordato che «la natura comparativa e aperta della procedura è [...] elemento essenziale del concorso pubblico», sicché deve escludersi la legittimità costituzionale di «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno», violando il carattere pubblico del concorso (in tal senso, sentenze n. 293 del 2009 e n.

100 del 2010).

D'altra parte, ha aggiunto la Corte, «il previo superamento di una qualsiasi “selezione pubblica”, presso qualsiasi “ente pubblico”, è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso», perché esso «non garantisce che la previa selezione avesse natura concorsuale e fosse riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere».

Orbene, nella specie, la Corte ha ritenuto sussistente la lesione del principio del pubblico concorso accentuata dal carattere assolutamente potestativo del diritto alla stabilizzazione contemplato nella norma impugnata, la quale autorizza il personale dirigente assunto in via precaria ad essere stabilizzato su semplice domanda e, dunque, senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione e senza alcuna valutazione della professionalità e dell'attività svolta da questi dirigenti. Di conseguenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 52, della legge della Regione Lazio n. 22 del 2009 per violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

Con la sentenza n. **235**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 3 e 12, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 per violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

Il citato comma 2 autorizza la Regione a finanziare programmi di stabilizzazione, prescindendo dall'espletamento di concorsi. Il comma 3 stabilisce che comuni e province provvedano alla realizzazione dei programmi di stabilizzazione dei lavoratori precari e ne demanda l'attuazione agli enti locali, dettando criteri per la selezione del personale.

Secondo la Corte, le due norme citate consentono che avvenga in modo indiscriminato lo stabile inserimento di lavoratori nei ruoli delle pubbliche amministrazioni sarde, senza condizionare tali assunzioni al previo superamento di alcun tipo di prova selettiva pubblica da parte degli interessati, ponendosi così in contrasto con l'art. 97 Cost., che impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e consente deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti.

Ad analoghe conclusioni, la Corte è giunta per quanto attiene alla questione riguardante il comma 12, che autorizza la Regione e gli enti regionali ad inquadrare i dipendenti in servizio a una certa data con contratto a tempo determinato, alla sola condizione che il rapporto di lavoro sia stato instaurato a seguito di concorso pubblico e che lo stesso sia stato prorogato almeno una volta alla data di entrata in vigore della legge.

Anche tale norma, secondo la Corte, viola il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 51 e 97 Cost. La circostanza che il personale suscettibile di essere stabilizzato senza alcuna prova selettiva sia stato a suo tempo assunto con contratto a tempo determinato, sulla base di un pubblico concorso, per effetto della diversità di qualificazione richiesta delle assunzioni a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato, non offre adeguata garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per il suo stabile inquadramento nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive.

Con la sentenza n. **267**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Calabria n. 11 del 2009, così come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 48 del 2009, nella parte in cui prevede che, a seguito della liquidazione della «Fondazione per la ricerca e la cura dei tumori Tommaso Campanella», unità operative allo stato esistenti presso la Fondazione possano entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa dell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini e che i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuino presso l'Azienda «senza soluzione di continuità».

La Corte ha ritenuto che la norma censurata non fornisce indicazioni circa la sussistenza dei requisiti fissati dalla stessa Corte per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 195 del 2010 e n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (da ultimo, sentenza n. 195 del 2010). La disposizione, inoltre, non distingue tra le diverse categorie di personale, non opera alcuna distinzione con riguardo al modo in cui il personale della Fondazione è stato reclutato, né indica le modalità di

inserimento dei dipendenti nell'Azienda ospedaliera universitaria Mater Domini. Da ciò, discende, secondo la Corte, la violazione del principio del concorso pubblico.

Con la sentenza n. **327**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia) – il quale prevede che, in attuazione della legge n. 296 del 2006 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2007), la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, delibera un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti previsti dalla legge sopracitata – sollevata in riferimento agli artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione.

La Corte ha ritenuto che la questione prospettata si basi su un erroneo presupposto interpretativo.

L'impugnato art. 30 della legge regionale pugliese n. 10 del 2007 non dispone alcunché in ordine alla utilizzabilità delle graduatorie concorsuali per la copertura dei posti vacanti, limitandosi a rimettere ad una delibera della Giunta regionale la adozione di modalità e criteri per la procedura di stabilizzazione del personale c.d. precario.

Nessuna disposizione in ordine al divieto di utilizzabilità delle graduatorie, d'altronde, è contenuta nella norma statale (art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006), attuata dal legislatore regionale, né, in via generale, nell'intera disciplina della stabilizzazione prevista dalla legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 519 e ss.).

Tale disciplina, infatti, (art. 1, comma 536) si limita a prevedere che le assunzioni di cui ai commi 523, 526, 528 e 530 (cioè quelle del personale delle amministrazioni dello Stato assunto per parziale avvicendamento o in contratti di formazione e lavoro prorogati ai sensi dell'articolo 1, comma 243, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, quelle in essere alla data del 30 settembre 2006, quelle del personale dell'amministrazione economico-finanziaria e delle agenzie fiscali) sono autorizzate, previa documentata richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e dei relativi oneri, secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, tenendo presente che il termine di validità di cui all'art. 1, comma 100, della legge n. 311 del 2004, è stato prorogato al 31 dicembre 2008.

Il divieto di utilizzabilità delle graduatorie, unitamente a quello di indire nuovi concorsi e di proseguire quelli in atto, risulta, invece, espressamente, e per la prima volta, affermato soltanto dal regolamento approvato con delibera 15 ottobre 2007, n. 1657, con cui la Giunta regionale ha dato attuazione all'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, prevedendo che «per i profili professionali del comparto, oggetto del processo di stabilizzazione, le Aziende Sanitarie e gli IRCSS pubblici non possono procedere ad indire e/o proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti da destinare all'attuazione del suddetto processo».

La Corte ha concluso che sarà, dunque, compito del remittente valutare direttamente detta disposizione regolamentare di attuazione, la quale introduce una priorità della procedura di stabilizzazione rispetto alle altre procedure di assunzione di personale previste dalle vigenti disposizioni statali e regionali.

Con la sentenza n. **354**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2004, il quale fa «salvi gli esiti» di «procedure di progressione verticale» interamente riservate a personale interno, che erano state bandite ed espletate in applicazione di norme legislative dichiarate per tale ragione illegittime dalla stessa Corte (sentenza n. 373 del 2002).

Nel merito, la Corte ha ritenuto che la disciplina censurata ha fatto salvi gli effetti dell'applicazione di disposizioni legislative dichiarate illegittime dalla Corte con la sentenza n. 373 del 2002. Essa, pertanto, ha riprodotto il medesimo vizio di quelle norme, cioè la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, determinata dalla previsione di una riserva al personale interno della totalità dei posti messi a concorso dalla pubblica amministrazione. L'orientamento af-

fermato nel 2002 è stato ribadito ulteriormente nella successiva giurisprudenza della Corte, secondo la quale una riserva integrale ai dipendenti già in servizio dei posti messi a concorso, come quella prevista dalle procedure di cui la disposizione censurata ha fatto salvi gli esiti, contraddice il carattere aperto della selezione. Questo rappresenta un elemento essenziale del concorso pubblico e il suo difetto configura, secondo la Corte, lesione degli artt. 3 e 97 Cost. (sentenze n. 169 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009).

3.2. Il contenimento della spesa pubblica

Con la sentenza n. **2**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 69, lettere b) e c), della legge reg. Lazio n. 14 del 2008, che prevedono, rispettivamente, «la individuazione di forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria e l'autorizzazione all'attivazione di meccanismi di incentivazione all'esodo per le categorie in esubero»

Invero, secondo la Corte, le misure di cui alle suindicate lettere del comma in esame – consistenti nella previsione tanto di «forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria», quanto di «meccanismi di incentivi all'esodo» del personale del comparto sanità – si presentano non coerenti rispetto all'obiettivo – pur dichiaratamente perseguito – del rientro nell'equilibrio economico finanziario previsto dall'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

Le stesse, inoltre, essendo adottate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», risultano effettivamente destinate a sovrapporsi a questi ultimi.

Secondo la Corte, ricorrono, dunque, i denunciati vizi di irragionevolezza intrinseca e di violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che impongono la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Con la sentenza n. **289**, la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2007 (Linee guida per la redazione del piano sanitario 2007/2009 – Un sistema di garanzie per la salute – Piano di riordino della rete ospedaliera), nonché del punto 5 dell'allegato “Piano di riordino posti letto ospedalieri”.

Con specifico riferimento agli evocati artt. 3 e 97 Cost., la Corte ha rilevato che nessuna irragionevolezza né alcun contrasto col principio di buon andamento della pubblica Amministrazione viene a minare la disciplina censurata nella parte in cui, allo scopo di contenere la spesa pubblica nel settore sanitario, realizza la rideterminazione del numero dei posti letto ospedalieri fruibili nella Regione Abruzzo. La circostanza che siffatto riordino comporti una diversa incidenza della diminuzione dei posti letto fra la ospedalità pubblica e quella privata non costituisce motivo di manifesta irragionevolezza della disciplina, rientrando nella sfera di discrezionalità del legislatore regionale, nel rispetto delle esigenze di funzionalità degli essenziali servizi offerti, la modulazione degli strumenti volti al contenimento della spesa pubblica nel predetto settore.

Priva di irragionevolezza, ha concluso la Corte, viene ad essere, nel caso di specie, la scelta adottata, ove si consideri, ad esempio, la più agevole possibilità di accesso a forme di economie di scala e la maggiore facilità del controllo che la pubblica Amministrazione incontra nel settore della sanità propriamente pubblica rispetto a quello della sanità privata accreditata.

Con la sentenza n. **364**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 4 della legge reg. Basilicata n. 23 del 1992, nella parte in cui non prevedono modalità di finanziamento della spesa per la Provincia di Matera, in relazione alle passività maturate prima del passaggio a questa delle funzioni del soppresso Consorzio dei comuni non montani del Materano per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

La Corte ha osservato che costituisce, infatti, principio fondamentale della finanza pubblica quello secondo il quale, nella ipotesi in cui l'esercizio di funzioni e servizi resi dalla pubblica amministrazione all'utenza, o comunque diretti al perseguimento di pubblici interessi collettivi, venga trasferito o delegato da una ad altra amministrazione, l'autorità che dispone il trasferimento o la delega è, pur nell'ambito della sua discrezionalità, tenuta a disciplinare gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e dunque anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passivi-

tà pregresse.

Ciò che, in ogni caso, non può ritenersi conforme ai principi fondamentali della disciplina di tale settore, rinvenibili nella legislazione dello Stato è la totale omissione, da parte del legislatore regionale, di qualsiasi disciplina a questo riguardo; omissione che può essere foriera di incertezza, la quale può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura dell'amministrazione. Siffatta omissione, nel rendere palesemente irragionevole l'impugnata disciplina della delega conferita all'amministrazione provinciale, comporta la violazione dei citati precetti costituzionali.

D'altronde, ha aggiunto la Corte, siffatta conclusione emerge dalla giurisprudenza costituzionale, la quale è sempre stata attenta nel precisare la obbligatorietà, nel trasferimento di compiti da una articolazione ad altra del complessivo apparato della pubblica amministrazione, della scelta di tenere indenne il soggetto subentrante dalle passività maturate nella gestione dell'ente sostituito o soppresso, le cui funzioni siano attribuite ad altro soggetto (sentenze n. 364 e n. 116 del 2007, n. 437 del 2005 e n. 89 del 2000).

E ciò in relazione alle esigenze, esplicitate dalla Corte con riguardo al settore sanitario, ma in realtà riferibili anche ad altre analoghe situazioni, di attuare il principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, secondo il quale le strutture pubbliche destinatarie di interventi di riforma (in quella fattispecie si trattava della riforma sanitaria) devono iniziare ad operare completamente libere dai pesi delle passate gestioni (sentenza n. 437 del 2005).

In questo quadro, ancora nel settore sanitario, ha ritenuto la Corte, di particolare valore è l'affermazione di cui alla sentenza n. 89 del 2000, secondo la quale, nel caso allora esaminato, trovava giustificazione l'introduzione, nella legislazione regionale, quanto alla regolazione dei «pregressi rapporti di credito e di debito delle sopresse unità sanitarie locali», di «meccanismi particolari di gestioni distinte e di contabilità separate, tali da consentire ad uno stesso soggetto che subentrava nella loro posizione giuridica, ossia le neoistituite aziende unità sanitarie locali, di evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, così da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai predetti debiti delle preesistenti unità sanitarie locali».

Tutto ciò sul presupposto che deve in ogni caso essere rispettato il principio del parallelismo tra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria, affermato dalla sentenza n. 355 del 1993 (così la sentenza n. 416 del 1995).

Alla luce, pertanto, della richiamata giurisprudenza costituzionale, nella specie, la Regione avrebbe dovuto dettare una specifica disciplina attinente al finanziamento della spesa per l'esercizio della delega da parte dell'Amministrazione provinciale, con riferimento al periodo precedente al conferimento della delega stessa e con riguardo alla situazione attiva e passiva esistente a tale data, in modo da tenere indenne la Provincia dagli oneri derivanti dalla passata gestione del Consorzio, prima istituito e poi soppresso dalla medesima Regione.

3.3. Lo spoils system

Con la sentenza n. **81**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, convertito, con modificazioni, nella legge n. 286 del 2006, nella parte in cui dispone che gli incarichi conferiti al personale di cui al comma 6, dell'art. 19, del decreto legislativo n. 165 del 2001, conferiti prima del 17 maggio 2006, «cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

Tale disposizione – richiamando l'art. 19, comma 8, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato, dai commi 159 e 161 dello stesso decreto-legge n. 262 del 2006 – prevede che gli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti, tra l'altro, a persone di particolare e comprovata qualificazione in possesso dei requisiti specificamente previsti dal comma 6 dello stesso art. 19, estranei alle amministrazioni statali, «cessano ove non confermati entro sessanta giorni» dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto.

Venendo in rilievo un incarico di direzione di uffici di livello dirigenziale non generale, attribuito

a soggetto esterno all'amministrazione conferente, non dipendente, come dirigente, da altra amministrazione, ha osservato la Corte che la norma impugnata contempla una ipotesi di *spoils system* transitorio, con interruzione *ex lege* del rapporto dirigenziale ove l'interessato non sia confermato entro sessanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso d.l. n. 262 del 2006.

Orbene, la Corte ha individuato la questione sottoposta al suo esame nella verifica della conformità agli artt. 97 e 98 della Costituzione della norma che prevede un sistema di spoglie transitorio applicato a persone esterne all'amministrazione conferente, non dipendente, come dirigente, da altra amministrazione, al quale sia stata attribuita una funzione dirigenziale di livello non generale.

A questo proposito, la previsione di una cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata, degli incarichi dirigenziali "interni" di livello generale viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, «il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa» (sentenza n. 103 del 2007).

La Corte ha anche ricordato che con la sentenza n. 161 del 2008 si è precisato che questi principi valgono anche in presenza di incarichi dirigenziali conferiti «al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». In particolare, si è osservato come, in tali casi, la mancanza di un previo rapporto di servizio con l'amministrazione conferente non sia idonea ad incidere sulle regole di distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori dei dirigenti e conseguentemente sull'applicabilità dei principi costituzionali sopra richiamati. In altri termini, la Corte ha rilevato la ininfluenza, sul piano funzionale, del fatto che l'atto di attribuzione di una determinata funzione dirigenziale ad un dirigente esterno, dipendente di altra amministrazione, e il correlato contratto individuale non si innestino su un rapporto di lavoro dirigenziale già esistente.

La Corte ha aggiunto, richiamando quanto già sottolineato con la citata sentenza n. 161 del 2008, che la previsione di un potere di conferma entro sessanta giorni non sia anch'essa in grado, di per sé, di diversificare la fattispecie in esame rispetto a quella oggetto di scrutinio con la sentenza n. 103 del 2007 e conseguentemente il relativo regime giuridico. Il potere ministeriale di conferma non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso alcuna garanzia di autonomia funzionale, atteso che dalla mancata conferma la legge fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale.

Orbene, ha osservato la Corte, quanto sopra vale, per le medesime ragioni, anche quando l'incarico dirigenziale esterno, nella specie non generale, sia stato conferito non a dirigenti dipendenti da altre amministrazioni, ma a soggetti privi di *status* dirigenziale, che abbiano «particolare e comprovata qualificazione professionale», che non sia rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione, e che sono, quindi, contemplati dall'art. 19, comma 6.

Anche per la tipologia di incarichi che vengono nella specie in rilievo, ha osservato la Corte, il rapporto di lavoro instaurato deve essere «connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione».

Pertanto, la Corte ha ritenuto, in continuità logica con quanto affermato dalle due suindicate pronunce, che anche la norma denunciata, prevedendo la immediata cessazione del rapporto dirigenziale alla scadenza del sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 262 del 2006, in mancanza di riconferma, viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, «il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa».

Ciò in quanto la previsione di una anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso – in assenza di una accertata responsabilità dirigenziale – impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità ad un nuovo modello di azione della pubblica amministrazione, disegnato dalle recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione, che misura l'osservanza del canone dell'efficacia e dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti

dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita.

Sicché, ha concluso la Corte, è necessario garantire «la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni – connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa – per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato».

Infatti, l'esistenza di una preventiva fase valutativa – ha puntualizzato la Corte – risulta essenziale anche per assicurare, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241, «il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale. Ciò anche al fine di garantire – attraverso la esternazione delle ragioni che stanno alla base della determinazione assunta dall'organo politico – scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa».

In definitiva, in presenza di tali incarichi, l'amministrazione stessa è tenuta a garantire la distinzione funzionale tra attività di indirizzo politico amministrativo e attività gestionale, in attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione dei pubblici poteri.

La Corte, con la sentenza n. **224**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge reg. Lazio n. 18 del 1994, la quale – prevedendo che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati – contempla un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali.

La Corte ha osservato che rispetto a quanto affermato dalla citata sentenza n. 233 del 2006 la successiva giurisprudenza costituzionale ha effettuato, in relazione ad una serie di disposizioni disciplinatrici dei rapporti tra organi politici e amministrativi ovvero tra organi amministrativi, talune puntualizzazioni volte, a valorizzare, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento proprio nell'art. 97 Cost.

Si è così precisato, con la suindicata giurisprudenza, che i meccanismi di decadenza automatica, «ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti» (sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007).

In particolare, la Corte, richiamando la sentenza n. 104 del 2007, ha ricordato di avere affermato che il direttore generale di Aziende sanitarie locali – nominato, con ampio potere discrezionale, dal Presidente della Regione per un periodo determinato – non può decadere automaticamente in connessione con l'insediamento del nuovo Consiglio regionale. È stata ritenuta, infatti, in contrasto con l'art. 97 Cost. la previsione della cessazione del soggetto affidatario della funzione dal rapporto di ufficio e di lavoro con la Regione «per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto».

In considerazione di detti principi, la norma censurata contrasta con l'art. 97 Cost.

In realtà, ha osservato la Corte non sussiste un rapporto di stretta simmetria tra le modalità di con-

ferimento dell'incarico dirigenziale e le cause di cessazione di esso.

La scelta fiduciaria del direttore amministrativo – che deve essere effettuata con provvedimento, motivato, ma pur sempre ampiamente discrezionale, del direttore generale, con particolare riferimento alle capacità professionali del prescelto in relazione alle funzioni da svolgere (art. 15, comma 2, della legge n. 18 del 2004) – non implica, infatti, che l'interruzione del rapporto, che si instaura in conseguenza di tale scelta, possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale che connota quest'ultima. Una volta, infatti, instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica.

E proprio la valutazione di tali esigenze determina il contrasto della disposizione impugnata con il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., in quanto la disposizione stessa non è ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni "interne" a tale rapporto, che – legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo – siano idonee ad arrecare un *vulnus* ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa. A ciò è da aggiungere che la norma censurata, prevedendo l'interruzione *ante tempus* del rapporto, non consente alcuna valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento. In effetti, soltanto nel rispetto delle predette modalità e condizioni il nuovo direttore generale può, con provvedimento motivato, procedere alla rimozione del direttore amministrativo prima della suddetta scadenza contrattuale.

Sotto altro aspetto ha aggiunto la Corte, l'esistenza di una fase valutativa dei comportamenti tenuti dall'interessato può assicurare al dirigente la possibilità di fare valere il suo diritto di difesa, sulla base dei risultati delle proprie prestazioni e delle competenze esercitate in concreto

Del resto, i commi 7 e 8 dell'art. 15 della legge regionale in questione, prevedono un particolare iter procedimentale di garanzia per il direttore amministrativo, che si articola normalmente in una prima fase svolta in contraddittorio, all'esito della quale può essere disposta, con atto motivato, la sola sospensione del dirigente; e una seconda fase, connotata sempre dalle medesime garanzie procedurali, che, in presenza di casi di particolare gravità, ovvero di reiterate inadempienze, può condurre alla revoca dell'incarico.

In definitiva, in presenza delle suindicate disposizioni e avuto riguardo al complessivo sistema di nomina e di revoca del dirigente in questione, la previsione, da parte della norma impugnata, di una interruzione automatica del rapporto per effetto della nomina del nuovo direttore generale, senza la previsione di una fase procedurale che faccia dipendere la decadenza da pregressa responsabilità del dirigente, comporta una vera e propria «discontinuità della gestione» (sentenza n. 55 del 2009), in contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

Né ad una diversa conclusione può pervenirsi per il solo fatto che la norma preveda la possibilità della riconferma del direttore amministrativo. Il potere del direttore generale di confermare di quest'ultimo non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale.

Alla luce di quanto sopra, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6, della legge regionale n. 18 del 1994.

Con la sentenza n. 304, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 181 del 2006, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, sollevata in riferimento agli articoli 97 e 98 Cost., il quale contempla un sistema di *spoils system* per le assegnazioni di personale, compresi gli incarichi dirigenziali, conferiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

In relazione al rapporto tra politica e amministrazione, la Corte ha rilevato come la giurisprudenza costituzionale sia ormai costante nel ritenere che debba essere assicurata una chiara distinzione tra

funzioni politiche e funzioni amministrative di tipo dirigenziale, al fine di assicurare, in particolare, la piena attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Perché possa in concreto operare tale differenziazione di compiti è necessario, altresì, che il rapporto di ufficio, pur se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, sia connotato «da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare» l'effettivo rispetto dei principi consacrati dal citato art. 97 Cost. (sentenza n. 103 del 2007). In questa prospettiva, i meccanismi di decadenza automatica dei predetti rapporti in corso si pongono in contrasto con l'indicato parametro costituzionale «in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti» (da ultimo, sentenze n. 224 e n. 34 del 2010).

Quanto alle linee essenziali della normativa che definisce le funzioni esercitate dai Ministri e dagli uffici di diretta collaborazione, la Corte ha evidenziato come l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 attribuisca agli organi di governo le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, che si sostanziano, in particolare, nella definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e nella verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. L'art. 14, comma 1, dello stesso decreto prevede, poi, che spetta al Ministro, anche sulla base delle proposte dei dirigenti generali, periodicamente: a) definire obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emanare le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione; b) assegnare, a ciascun ufficio di livello dirigenziale generale, una quota-parte del bilancio dell'amministrazione, commisurata alle risorse finanziarie, riferibili ai procedimenti o subprocedimenti attribuiti alla responsabilità dell'ufficio, e agli oneri per il personale e per le risorse strumentali allo stesso assegnati (si veda la sentenza n. 103 del 2007).

Tali funzioni – una volta abbandonato «il modello incentrato esclusivamente sul principio della responsabilità ministeriale, che negava, di regola, attribuzioni autonome ed esterne agli organi burocratici» (citata sentenza n. 103 del 2007) – sono nettamente separate dall'attività gestionale che i dirigenti svolgono mediante apposite strutture organizzative (cosiddetti uffici di *line*).

In questo ambito, ha proseguito la Corte, gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, nella configurazione che di essi ha dato la normativa vigente, svolgono una attività di supporto strettamente correlata all'esercizio delle predette funzioni di indirizzo politico-amministrativo. Lo stesso d.P.R. n. 187 del 2007, vigente al momento della adozione dell'ordinanza di rimessione, prevedeva, al primo comma dell'art. 2, la facoltà del Ministro di avvalersi «per l'esercizio delle funzioni ad esso attribuite dagli articoli 4 e 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, degli uffici di diretta collaborazione». Si è precisato, inoltre, che detti uffici «esercitano le competenze di supporto all'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione, collaborando alla definizione degli obiettivi ed all'elaborazione delle politiche pubbliche, nonché alla relativa valutazione ed alle connesse attività di comunicazione, con particolare riguardo all'analisi dell'impatto normativo, all'analisi costi-benefici ed alla congruenza fra obiettivi e risultati» (in questo senso anche l'art. 2 del d.P.R. 28 novembre 2008 n. 198, recante «Regolamento di definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dello sviluppo economico», che ha sostituito integralmente il d.P.R. n. 187 del 2007).

Alla luce di tale premessa, emerge come gli uffici di diretta collaborazione svolgano un'attività strumentale rispetto a quella esercitata dal Ministro, collocandosi, conseguentemente, in un contesto diverso da quello proprio degli organi burocratici. Detti uffici, infatti, sono collocati in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto delle stesse funzioni di governo e di raccordo tra queste e quelle amministrative di competenza dei dirigenti.

In questa prospettiva, non assume rilievo la distinzione funzionale tra le attribuzioni del Ministero e quelle degli uffici in esame, dovendo, anzi, sussistere tra loro una intima compenetrazione, un rapporto fiduciario finalizzato alla definizione dell'indirizzo politico.

La separazione di funzioni, che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto necessaria per assicu-

rare il rispetto, in particolare, dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, deve essere assicurata, pertanto, esclusivamente tra l'attività svolta dai Ministri, con il supporto degli uffici di diretta collaborazione, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva.

Tanto chiarito, la Corte ha ritenuto non difforme dagli evocati parametri costituzionali la norma censurata, che prevede la interruzione del rapporto in corso con il personale, compreso quello dirigenziale, assegnato agli uffici di diretta collaborazione al momento del giuramento di un nuovo Ministro, ove non confermato entro trenta giorni dal giuramento stesso. La previsione censurata, infatti, si giustifica in ragione del rapporto strettamente fiduciario che deve sussistere tra l'organo di governo e tutto il personale di cui esso si avvale per svolgere l'attività di indirizzo politico-amministrativo. Al momento del cambio nella direzione del Ministero è, pertanto, legittimo prevedere l'azzeramento degli incarichi esistenti, che possono essere confermati qualora il Ministro stesso ritenga che il personale in servizio possa godere della sua fiducia.

In definitiva, ha concluso la Corte, la nomina del personale, compreso quello dirigenziale, può avvenire, in base alla normativa vigente, *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio, allo stesso modo, e simmetricamente, è possibile in qualunque momento interrompere il rapporto in corso qualora sia venuta meno la fiducia che deve caratterizzare in maniera costante lo svolgimento del rapporto stesso.

Per le ragioni indicate, pertanto, non è ravvisabile la denunciata illegittimità.

3.4. Il danno all'immagine della pubblica amministrazione

Di rilievo è la **sentenza n. 355**, con la quale la Corte conferma molte delle conclusioni cui era giunta la giurisprudenza della Corte di Cassazione nel tema controverso della risarcibilità del danno alla persona. La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo e terzo, del decreto-legge n. 78 del 2009 – secondo cui «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale» – sollevate, tra l'altro, in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost.

La Corte, dopo aver illustrato l'evoluzione che ha condotto all'attuale assetto del sistema risarcitorio del danno alla persona, ha osservato che la limitazione delle ipotesi di risarcibilità del danno non si pone in contrasto con l'art. 2 Cost., poiché la peculiarità del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, unitamente all'esigenza di costruire un sistema di responsabilità amministrativa in grado di coniugare le diverse finalità prima richiamate, può giustificare una altrettanto particolare modulazione delle rispettive forme di tutela. Infatti, la responsabilità amministrativa presenta una struttura ed una funzione diverse da quelle che connotano la comune responsabilità civile. Non si può, pertanto, ritenere violato l'art. 2 Cost., evocando l'elaborazione giurisprudenziale che ha avuto riguardo a tale forma di responsabilità per violazione di diritti costituzionalmente protetti della persona umana. Identificato, infatti, il danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost., è sostanzialmente questa norma costituzionale ad offrire fondamento alla rilevanza di tale diritto.

Quanto esposto non significa che non sia possibile riconoscere l'esistenza di diritti "propri" degli enti pubblici e, conseguentemente, ammettere forme peculiari di risarcimento del danno non patrimoniale nel caso in cui i suddetti diritti vengano violati. Ma tale riconoscimento deve necessariamente tenere conto della peculiarità del soggetto tutelato e della conseguente diversità dell'oggetto di tutela, rappresentato dall'esigenza di assicurare il prestigio, la credibilità e il corretto funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione (sentenza n. 172 del 2005). In questa prospettiva, non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a li-

vello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica, a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica.

3.5. L'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi

Con la sentenza n. 310, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, come sostituito dall'articolo 11, comma 1, lett. a) del decreto legislativo n. 106 del 2009, nella parte in cui, stabilendo che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale previsti dalla citata norma non si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990, esclude l'applicazione ai medesimi provvedimenti dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

La Corte ha premesso che l'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (e successive modificazioni) stabilisce che «ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria». Il comma 2, poi, esclude la necessità della motivazione per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.

La norma sancisce ed estende il principio, di origine giurisprudenziale, che in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 aveva già affermato la necessità della motivazione, con particolare riguardo al contenuto degli atti amministrativi discrezionali, nonché al loro grado di lesività rispetto alle situazioni giuridiche dei privati, individuando nella insufficienza o mancanza della motivazione stessa una figura sintomatica di eccesso di potere.

L'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi è diretto a realizzare la conoscibilità, e quindi la trasparenza, dell'azione amministrativa. Esso è radicato negli artt. 97 e 113 Cost., in quanto, da un lato, costituisce corollario dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione e, dall'altro, consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale.

In base a tale premessa, la disposizione censurata non è conforme ai parametri costituzionali.

Infatti essa, escludendo in modo espresso l'applicabilità dell'intera legge n. 241 del 1990 ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, previsti dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008 – come poi modificato nel 2009 – rende non applicabile anche a tali provvedimenti l'obbligo di motivazione, consentendo così all'organo o ufficio procedente di non indicare «i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria».

Secondo la Corte, restano, dunque, elusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa, pure affermati dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, ai quali va riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.; sul principio di pubblicità, sentenza n. 104 del 2006). E resta altresì vanificata l'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa, anch'essa intrinseca ai principi di buon andamento e d'imparzialità, esigenza che si realizza proprio attraverso la motivazione, in quanto strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa. Il tutto in presenza di provvedimenti non soltanto a carattere discrezionale, ma anche dotati di indubbia lesività per le situazioni giuridiche del soggetto che ne è destinatario.

4. La giurisdizione

A parte quanto riferito *supra* in ordine ai rapporti tra autorità giudiziaria e Parlamento sulla valutazione sulla corretta applicazione dell'art. 68, terzo comma, Cost., si ricorda come nell'ordinanza n. 174 la Corte abbia evocato, sulla scorta di quanto affermato dalla giurisprudenza comunitaria, il po-

tere dei giudici in ordine alla valutazione dei presupposti per l'applicazione dell'immunità di cui all'art. 8 (*ex art.* 9) del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, nel senso che rientra «nella competenza esclusiva dei giudici nazionali chiamati ad applicare tale disposizione», salva la facoltà di questi ultimi di «adire la Corte ai sensi dell'art. 234 CE in merito all'interpretazione di tale articolo del Protocollo» (Corte di giustizia delle Comunità europee 21 ottobre 2008, cause riunite C-200/07 e C-201/07, punti 26 e 32-34): alla luce di tale giurisprudenza, «una decisione di difesa delle immunità, adottata sulla base del regolamento interno del Parlamento Europeo (“atto di organizzazione interna, inidoneo come tale a istituire a favore del Parlamento competenze che non siano espressamente riconosciute da un atto normativo, nella fattispecie dal Protocollo”), costituisce “un parere sprovvisto di effetti vincolanti nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali”, per quanto anch'esse tenute all’“obbligo di leale cooperazione”».

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni

1.1. L'autonomia statutaria e le leggi elettorali

Affermazioni di rilievo sono contenute nella sentenza n. 4, che dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni aventi ad oggetto gli artt. 2, comma 2, e 3, commi 1, 3 e 4, e gli artt. 6, comma 1, e 3, comma 4, della legge reg. Campania n. 4 del 2009 (Legge elettorale).

Le censure alle suddette norme si basano essenzialmente sulla asserita violazione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, là dove stabilisce che fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali, ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost., nel testo modificato dalla medesima legge cost. n. 1 del 1999, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali.

La citata norma costituzionale transitoria ha voluto evitare che il rapporto tra forma di governo regionale – la quale, ai sensi dell'art. 123, comma 1, Cost., deve essere determinata dagli statuti regionali – e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. È noto infatti che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche. L'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi 2 e 3, Cost.

Nel caso di specie, tale rischio di incoerenza è scongiurato sia per motivi attinenti alla scansione temporale dei rispettivi *itinerari* procedurali del nuovo statuto della Regione Campania (legge reg. n. 6 del 2009) e della legge elettorale, sia per motivi sostanziali.

Lo statuto è stato approvato, in prima deliberazione, il 12 giugno 2008 ed in seconda deliberazione il 20 febbraio 2009. Il 26 febbraio 2009 è stata effettuata la pubblicazione notiziale dello stesso, ai fini di un'eventuale richiesta referendaria. Lo statuto è stato promulgato il 28 maggio 2009, pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione del 3 giugno 2009, ed è entrato in vigore il successivo 18 giugno. La legge elettorale campana è stata approvata dalla Commissione speciale statuto il 3 febbraio 2009, dal Consiglio regionale il 12 marzo 2009 ed è stata promulgata il successivo 27 marzo. La stessa è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania del 14 aprile 2009 ed è entrata in vigore il giorno successivo.

Come si vede, l'*iter* dei due atti normativi è stato parallelo e la conclusione di quello relativo alla legge elettorale è stata anteriore a quella riguardante lo statuto solo a causa della doppia approvazione di quest'ultimo, ad intervallo non minore di due mesi, prescritta dall'art. 123, secondo comma, Cost. L'integrazione tra forma di governo e legge elettorale, voluta dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, è stata quindi assicurata dalla trattazione contemporanea dei due disegni di legge e non è inficiata dalla conclusione del procedimento relativo alla legge elettorale con breve anticipo rispetto a quello concernente lo statuto, dovuta a motivi esclusivamente procedurali.

Occorre inoltre notare che, al momento della delibera governativa di impugnazione della legge elettorale regionale (21 maggio 2009), lo statuto non era stato ancora promulgato, con la conseguenza che, in quella data non v'era certezza sulla sua effettiva entrata in vigore, non essendo ancora trascorso il termine di tre mesi per una eventuale richiesta referendaria, che in concreto poi non vi è stata. Esistevano quindi le condizioni che giustificavano il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, giacché ben poteva accadere che lo statuto venisse respinto dal corpo elettorale, con la conseguenza che la legge elettorale sarebbe rimasta in vigore, ma scoordinata rispetto allo stesso statu-

to. Gli eventi successivi – e segnatamente la promulgazione e la pubblicazione dello statuto prima che il ricorso del Governo venisse notificato – hanno fugato la preoccupazione che statuto e legge elettorale non presentassero i caratteri di complementarità e integrazione voluti dalla norma costituzionale. È venuta così a mancare la condizione prevista dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 per l'applicazione della disciplina transitoria, anche in considerazione del fatto che, *medio tempore*, la nuova legge elettorale non ha avuto applicazione, non essendosi svolte elezioni regionali in Campania.

Il coordinamento e l'integrazione dello statuto e della legge elettorale trovano una conferma sostanziale negli artt. 5, comma 2, e 6, comma 3, della stessa legge elettorale, ove è citato l'art. 27 del nuovo statuto, in base al quale il Presidente della Giunta regionale è membro del Consiglio.

Risulta, invece, non fondata la successiva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, riguardante la cosiddetta “preferenza di genere” nel sistema elettorale, là dove si dispone che l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

La norma trova fondamento nell'art. 5 del nuovo statuto della Regione Campania, non impugnato dal Governo, che, nel comma 3, ultimo inciso, così recita: «Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive».

La finalità della nuova regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con gli artt. 51, comma 1, Cost., modificato dalla legge cost. n. 1 del 2003, e 117, comma 7, Cost.

Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale.

La tecnica prescelta dalla norma censurata è quella di favorire il riequilibrio di genere nella rappresentanza politica, senza introdurre strumenti che possano, direttamente o indirettamente, incidere sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini. La Corte ha, infatti, già escluso che possano essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure che «non si propongono di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi» (sentenza n. 422 del 1995) ed ha anche precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla «parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale» (sentenza n. 49 del 2003).

Per quanto riguarda la norma censurata, l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso. Solo se decide di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista, ma di sesso diverso da quello del candidato oggetto della prima preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce soltanto la seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore.

La regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare, poiché sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la lo-

ro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità – tutte consentite in astratto dalla normativa censurata – dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva.

Sotto il profilo della libertà di voto, tutelata dall'art. 48 Cost., si deve osservare che l'elettore incontra i limiti stabiliti dalle leggi vigenti, che non possono mai comprimere o condizionare nel merito le sue scelte, ma possono fissare criteri con i quali queste devono essere effettuate. Non è certamente lesivo della libertà degli elettori che le leggi, di volta in volta, stabiliscano il numero delle preferenze esprimibili, in coerenza con indirizzi di politica istituzionale che possono variare nello spazio e nel tempo. Parimenti non può essere considerata lesiva della stessa libertà la condizione di genere cui l'elettore campano viene assoggettato, nell'ipotesi che decida di avvalersi della facoltà di esprimere una seconda preferenza. Si tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali – limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali – introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva. Tale risultato non sarebbe, in ogni caso, effetto della legge, ma delle libere scelte degli elettori, cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione.

I diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice. Non vi sono, in base alla norma censurata, candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare.

La sentenza n. 422 del 1995 sottolineava che al riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica «si può [...] pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare». Norme come quella oggetto del presente giudizio possono solo offrire possibilità di scelta aggiuntive agli elettori, ma non garantiscono – né potrebbero farlo – che l'obiettivo sia raggiunto, giacché resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l'intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente, che presenta un vistoso squilibrio di genere nella rappresentanza sia nella Regione Campania sia, più in generale, nelle assemblee elettive della Repubblica italiana. L'aleatorietà del risultato dimostra che quello previsto dalla norma censurata non è un meccanismo costrittivo, ma solo promozionale, nello spirito delle disposizioni costituzionali e statutarie prima citate.

1.2. Il regime della prorogatio delle assemblee regionali

La Corte, nella sentenza n. 68, dichiara l'incostituzionalità delle leggi reg. Abruzzo n. 17 e n. 14 del 2008, adottate dal Consiglio regionale in regime di *prorogatio* per scioglimento anticipato.

Preliminarmente, la Corte ricorda di avere riconosciuto, nel periodo precedente alla modificazione introdotta dalla legge cost. n. 1 del 1999, al fine di garantirne la continuità funzionale, che anche i Consigli regionali, durante la fase pre-elettorale e fino alla loro sostituzione, disponessero «di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*» (sentenza n. 468 del 1991). Nella successiva sentenza n. 515 del 1995, la Corte ha coniugato il principio della rappresentatività politica del Consiglio regionale «con quello della continuità funzionale dell'organo, che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso».

Successivamente, la legge cost. n. 1 del 1999 ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento

della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, comma 1, Cost.) e, nel contempo, la disciplina del sistema elettorale è stata demandata allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (art. 122, comma 1, Cost.).

Nella sentenza n. 196 del 2003, la Corte ha affermato che «una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari».

Peraltro, nel disciplinare questo profilo, gli statuti «dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 304 del 2002)».

In effetti, l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, dispone che, «in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale»; non vi è, però, alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, come, invece, è stato opportunamente previsto in forma espressa da alcuni statuti regionali.

Peraltro, la disposizione dello Statuto abruzzese non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali.

L'esistenza di questi limiti è, infatti, immanente all'istituto della stessa *prorogatio* a livello nazionale e la giurisprudenza della Corte, che ha riconosciuto l'istituto della *prorogatio* per le assemblee regionali, si è sempre riferita al riconoscimento ad esse della eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale.

D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori.

L'importanza di questo istituto nella configurazione della forma di governo della Regione è stata affermata da questa Corte nella sentenza n. 196 del 2003, con il riconoscimento di una riserva di statuto, cui spetta disciplinare la prorogatio, pur sempre «in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione».

Da ciò discende la necessità che la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 86 dello statuto della Regione sia interpretata come legittimante l'istituto della prorogatio, ma nell'ambito dei suoi limiti connaturali.

Peraltro, la successiva legislazione della Regione Abruzzo si è sviluppata sull'erroneo assunto che lo statuto non recasse alcun limite ai poteri del Consiglio in regime di *prorogatio*, dal momento che l'art. 3 della legge regionale 19 marzo 2002, n. 1 (Disposizioni sulla durata degli organi e sull'indizione delle elezioni regionali) si è limitato ad escludere dall'area della applicazione della succitata disposizione statutaria le situazioni conseguenti all'applicazione dell'art. 126, primo comma, Cost., prevedendo per il resto semplicemente che «in caso di scioglimento anticipato, il Presidente della Giunta, la Giunta ed il Consiglio regionale sono prorogati fino all'insediamento del nuovo Consiglio».

È evidente che la generale e generica affermazione della proroga, per il lungo periodo elettorale, di

tutti gli organi regionali, senza la previsione di alcun limite sostanziale o procedimentale, urta con la *ratio* dell'istituto della *prorogatio* come punto di bilanciamento fra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni.

Ora, le due leggi regionali oggetto dell'odierno giudizio sono state approvate successivamente allo scioglimento del Consiglio e, dunque, in regime di *prorogatio*.

Invero, in data 17 luglio 2008 il Presidente della Regione ha comunicato al Presidente del Consiglio regionale le proprie dimissioni dalla carica sono state indette le elezioni regionali, che si sono svolte il 14 e 15 dicembre 2008.

In questo lasso di tempo il Consiglio regionale non ha provveduto a selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente.

Pertanto, sulla base di quanto in precedenza esposto in ordine all'interpretazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo ed in considerazione del loro contenuto, le leggi regionali n. 14 e n. 17 del 2008 vengono dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 86, terzo comma, dello statuto regionale in relazione all'art. 123 Cost.

2. La ripartizione delle competenze normative

Come di consueto, la maggior parte delle decisioni che la Corte ha reso relativamente al Titolo V della Parte seconda della Costituzione riguarda il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni. Nella giurisprudenza del 2010, sono stati ripresi molti principi già enucleati nel recente passato e se ne sono ricavati, dal sistema, di nuovi.

2.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

Attraverso le proprie pronunce, la Corte interviene su buona parte dei titoli competenziali previsti all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

2.1.1. «Politica estera e rapporti internazionali dello Stato» (lett. a)

Nella sentenza n. **299**, si stabilisce che l'art. 1, comma 2, lett. *h*) della legge reg. Puglia n. 32 del 2009, il quale dispone che la «Regione concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attuazione, in particolare, dei principi espressi», tra l'altro, «dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° luglio 2003» viola l'art. 117, comma 2, lett. *a*), Cost., che attribuisce la materia «politica estera e rapporti internazionali» alla competenza esclusiva dello Stato.

Le Regioni non possono dare esecuzione ad accordi internazionali indipendentemente dalla legge di ratifica, quando sia «necessaria ai sensi dell'art. 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano», e nel caso in cui non siano riconducibili a quelli stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale (sentenza n. 379 del 2004), riguardando invece, come nella specie, molteplici profili eccedenti le competenze delle Regioni. Ed è questo quanto stabilisce la norma in esame, la quale, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, prevede di dare esecuzione alla citata Convenzione, benché non sia stata ancora ratificata.

La lettera della disposizione impugnata e il generico e sostanzialmente indefinito riferimento all'attuazione dei principi espressi dalla Convenzione alla luce del generale canone ermeneutico del «legislatore non ridondante», rendono, infine, palese che, contrariamente alla deduzione della Regione, neppure è possibile offrirla un'interpretazione restrittiva, ritenendo che essa renderebbe applicabili esclusivamente le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, comma 1, Cost.).

Il potere estero dello Stato non subisce, invece, alcuna menomazione – secondo quanto dichiarato nella sentenza n. **269** – dai commi 11 e 43 dell'art. 6 della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29. Il primo stabilisce che «la Regione promuove intese e azioni congiunte con gli enti lo-

cali, con le altre regioni, con gli uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali, con le istituzioni europee, le agenzie delle Nazioni Unite competenti nella materia delle migrazioni»; il secondo dispone che «la Regione, in conformità alla legislazione statale, promuove intese volte a facilitare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi».

Quanto al potere estero delle Regioni, la Corte ricorda che esso si risolve in «attività di mero rilievo internazionale», che corrispondono a quelle attività compiute con omologhi organismi esteri «aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte» (sentenza n. 454 del 2007), nelle materie di competenza regionale, ovvero in quelle azioni finalizzate al raccordo delle proprie attività – sempre nelle materie di propria competenza – con iniziative dell'amministrazione statale, dell'Unione europea o anche degli organismi internazionali (sentenza n. 131 del 2008), che siano ovviamente adottate nel rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

Sulla base di tali premesse, il censurato comma 11 dell'art. 6 non fa altro che raccordare l'attività della Regione, nelle materie di propria competenza, con quella delle altre Regioni, delle amministrazioni statali, delle istituzioni europee e degli organismi internazionali, in vista del più efficace perseguimento, in via puramente indiretta ed accessoria, delle finalità delineate dal legislatore statale in tema di politiche migratorie.

Quanto, poi, al comma 43 del medesimo art. 6, l'obiettivo della norma è chiaramente quello di consentire alla Regione di promuovere intese (al fine di agevolare la frequenza degli stranieri ai corsi di formazione professionale o tirocini formativi), che si riferiscono ad un ambito di competenza legislativa regionale residuale, corrispondente appunto alla formazione professionale, peraltro espressamente da realizzare «in conformità alla legislazione statale» e cioè nel pieno rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

2.1.2. «Rapporti dello Stato con l'Unione europea» (lett. a)

La materia «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di esclusiva spettanza statale, non subisce alcuna indebita intromissione ad opera dell'articolo 2, comma 4, della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana), nella parte in cui dispone che «gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neocomunitari compatibilmente con le previsioni normative vigenti, fatte salve norme più favorevoli» (sentenza n. 269).

La norma regionale censurata si inserisce in un quadro normativo volto a favorire la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari, presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea. Con il decreto legislativo n. 30 del 2007, il legislatore statale delegato ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE, concernente il diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari e sono stati stabiliti precisi criteri inerenti al diritto di soggiorno, volti a disciplinare il riconoscimento di una serie di prestazioni relative a diritti civili e sociali. Tali indicazioni, tuttavia, devono essere armonizzate con le norme dell'ordinamento costituzionale italiano che sanciscono la tutela della salute, assicurano cure gratuite agli indigenti, l'esercizio del diritto all'istruzione, e, comunque, attengono a prestazioni concernenti la tutela di diritti fondamentali, spettanti ai cittadini neocomunitari in base all'art. 12 del Trattato, che impone sia garantita, ai cittadini comunitari che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione europea, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro.

In questa prospettiva, la norma regionale in esame non determina alcuna lesione delle competenze legislative statali, limitandosi ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale.

Analoga *ratio decidendi* sorregge la dichiarazione di infondatezza, contenuta nella sentenza n. **299**, dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2009 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), nella parte in cui stabilisce che le norme di detta legge «si applicano, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari».

Alla luce dei principi espressi nella sentenza n.269, la Corte ribadisce che la norma regionale si limita «ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza».

La disposizione impugnata è, quindi, immune dai vizi denunciati, poiché si inserisce in un quadro normativo volto a favorire la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari, presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea.

2.1.3. «Immigrazione» (lett. b)

Un *vulnus* alla competenza esclusiva dello Stato viene rinvenuto, con la sentenza n. **134**, nell'art. 1 della legge reg. Liguria n. 4 del 2009, nella parte in cui in cui afferma la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati».

Rileva la Corte che i centri di identificazione ed espulsione (CIE) previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 costituiscono le strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e si propongono di evitare la loro dispersione sul territorio e, quindi, di consentire l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione.

Pertanto, la loro costituzione e individuazione attengono ad aspetti direttamente riferibili alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. b), della Costituzione, in quanto le suddette strutture sono funzionali alla disciplina che regola il flusso migratorio dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale.

La norma impugnata, nel negare la possibilità di istituire nel territorio ligure i centri di identificazione ed espulsione, ha, dunque, travalicato le competenze legislative regionali.

Se, infatti, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione (art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998), tuttavia, tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (sentenze n. 50 del 2008 e n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

Come rilevato nella sentenza n. **269**, la competenza statale in materia di immigrazione non risulta vulnerata dall'art. 6, comma 51, della legge regionale della Toscana n. 29 del 2009, nella parte in cui stabilisce che «la rete regionale di sportelli informativi supporta i comuni nella sperimentazione, avvio ed esercizio delle funzioni relative al rilascio dei titoli di soggiorno; promuove inoltre il coordinamento tra gli enti locali per lo sviluppo dei servizi volti a facilitare e semplificare i rapporti tra i cittadini stranieri e la pubblica amministrazione».

Per la Corte la norma impugnata disciplina una mera attività di supporto alla rete informativa già presente ed avviata, tra l'altro, sulla base del Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ed il Ministero dell'Interno, con il quale si è dato inizio ad una sperimentazione volta ad attribuire progressivamente competenze ai Comuni per quanto riguarda l'istruttoria relativa al rilascio ed al rinnovo del permesso di soggiorno.

Essa, pertanto, lungi dal regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, si limita a prevedere una forma di assistenza in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti (sentenza n. 156 del 2006), nel pieno rispetto delle competenze statali di cui all'art. 5, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Né, secondo quanto stabilito dalla sentenza n. **299**, viola alcuna competenza statale l'art. 1, commi

1 e 3, lett. *a*), della legge reg. Puglia n. 32 del 2009, laddove si stabilisce che la Regione: «concorre alla tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale, attivandosi per l'effettiva realizzazione dell'uguaglianza formale e sostanziale di tutte le persone» e realizza politiche regionali finalizzate a «garantire i diritti umani inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale».

L'art. 1 della legge reg. Puglia n. 32 del 2009 contiene un generico richiamo alla «tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale» (comma 1) e menziona esplicitamente gli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio regionale» (comma 3, lett. *a*), quindi, è univocamente riferibile anche a quelli di essi non in regola con il permesso di soggiorno. Tuttavia, la prima norma fa a questi riferimento allo scopo di stabilire che le politiche della Regione, evidentemente nell'ambito delle proprie competenze, devono «garantire i diritti umani inviolabili» (art. 1, comma 3, lett. *a*), i quali spettano anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, sino a quando nei loro confronti non sia emesso ed eseguito un provvedimento di espulsione, senza che ciò valga a legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, oppure ad incidere sull'eventuale esercizio dell'azione penale per il reato di cui all'art. 10-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, qualora ne sussistano i presupposti.

La circostanza che i citati artt. 1, commi 1 e 3, lett. *a*), e 10, comma 5, sono le uniche disposizioni impugnate a fare univoco riferimento agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, permette, dunque, di escludere che la generica definizione di «immigrati» contenuta nelle altre norme impugnate le renda ad essi riferibili. Inoltre, la previsione contenuta nell'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame, in virtù della quale i «destinatari» della medesima «sono di seguito indicati come immigrati», contrariamente alla deduzione del ricorrente, neppure può dare adito a dubbi. La norma, nello stesso comma, nel periodo immediatamente precedente, esplicita, infatti, quali siano i soggetti cui è riferibile detta accezione e tra questi non sono compresi gli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno; i quali sono, invece, espressamente contemplati dalle disposizioni sopra richiamate. Pertanto, è chiara l'infondatezza della sola specifica censura proposta dal ricorrente in relazione a dette norme.

2.1.4. «Armi, munizioni ed esplosivi» (lett. d)

Nella sentenza n. 167, si dichiara fondata la doglianza avverso l'art. 18 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), dove si stabilisce che il personale di polizia locale è dotato di armamento secondo quanto previsto dalla normativa statale (comma 1), in quanto la disposizione non contiene una disciplina dell'uso delle armi da parte dei membri della polizia locale, ma si limita a rinviare a tal proposito a quanto disposto dal legislatore statale, la cui competenza non è quindi violata, la declaratoria di incostituzionalità colpisce il successivo comma 4, dove si prevede che gli addetti alla polizia locale espletano muniti di armi almeno i servizi di vigilanza, protezione degli immobili di proprietà dell'ente locale e dell'armeria del Corpo o Servizio, quelli notturni e di pronto intervento.

Tale norma, infatti, non si limita a rinviare alla disciplina statale, ma identifica una serie di servizi in relazione ai quali gli agenti di polizia locale devono essere muniti di armi.

L'articolo 5, comma 5, della legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale (n. 65 del 1986), prevede che solo «gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possono, previa deliberazione in tal senso del consiglio comunale, portare, senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti», in linea con quanto stabilito, in via generale, «con apposito regolamento approvato con decreto del Ministro dell'Interno, sentita l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia»; dispone altresì che è «demandato al Prefetto il conferimento al suddetto personale, previa comunicazione al Sindaco, della qualità di agente di pubblica sicurezza». Emerge, con chiarezza, quindi, che la particolare tipologia di servizi ai quali gli agenti ed ufficiali di polizia locale sono adibiti costituisce uno dei presupposti giustificativi dell'attribuzione, da parte della nor-

mativa statale, della possibilità per i medesimi di portare le armi. Pertanto, la norma regionale, enumerando esplicitamente ed autonomamente taluni servizi in relazione ai quali gli agenti di polizia locale devono portare le armi, interviene a disciplinare casi e modi di uso delle armi, invadendo la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *d*), della Costituzione in materia di «armi, munizioni ed esplosivi».

2.1.5. «Tutela della concorrenza» (lett. *e*)

Le decisioni in tema di «tutela della concorrenza» hanno riguardato i seguenti ambiti di legislazione: **a)** le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche in relazione allo specifico settore del servizio idrico integrato (sent. n. **325**); **b)** il servizio idrico integrato (sent. n. **325**); **c)** gli appalti pubblici di lavori (sentt. n. **45**, n. **186**, n. **221**); **d)** l'acquisizione di servizi informatici (sent. n. **122**); **e)** il sistema integrato delle comunicazioni (sent. n. **255**); **f)** l'obbligo di autorizzazione per i titolari di centri di telefonia in sede fissa; **g)** le vendite promozionali in ambito regionale (sent. n. **232**); **h)** la chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali (sent. n. **288**); **i)** i rinnovi delle concessioni demaniali marittime.

a) Nel la sentenza n. **325** la Corte ha scrutinato numerose disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008, n. 112 in tema di affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Diversi sono i nuclei tematici affrontati dalla Corte. Qui si dà conto di quelli relativi: **a)** alla riconducibilità della disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza»; **b)** al rapporto tra la ragionevolezza e l'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza; **c)** se allo Stato compete, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica».

La Corte è stata chiamata a verificare se tale normativa rientri nell'ambito della competenza esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza; o di quello della competenza regionale residuale e, segnatamente, della materia dei servizi pubblici locali; o, ancora, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, comma 6, Cost.; o, infine, se si tratti di un'ipotesi di concorso di competenze.

Confermando la propria giurisprudenza, la Corte ha affermato che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza», tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato. Di conseguenza con riguardo alla concreta disciplina censurata, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza.

Tali conclusioni, ha aggiunto la Corte, risultano avvalorate dalla «nozione comunitaria di concorrenza», che si riflette su quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost., anche per il tramite del primo comma dello stesso art. 117 e dell'art. 11 Cost.; nozione richiamata anche dall'art. 1, comma 4, della legge n. 287 del 1990. Secondo tale nozione, la concorrenza presuppone «la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi» (sentenza n. 401 del 2007). Essa pertanto può essere tutelata mediante tipi diversi di interventi regolatori, quali: 1) «misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati» (misure antitrust); 2) 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» (per lo più dirette a tutelare la concorrenza «nel» mercato); 3) misure legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concor-

suali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (dirette a tutelare la concorrenza “per” il mercato).

Nell’ambito di tali misure e, in particolare, di quelle al punto 3), rientra espressamente la previsione di procedure concorsuali competitive di evidenza pubblica volte – come quelle di specie – a garantire il rispetto, per un verso, dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza e, per l’altro, delle regole dell’efficacia e dell’efficienza dell’attività dei pubblici poteri, al fine di assicurare la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell’aggiudicazione.

Anche tali rilievi, basati sul diritto comunitario, hanno dunque condotto la Corte a confermare che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali rientra nella materia «tutela della concorrenza» e che la concreta disciplina in esame prevale su altre competenze.

Con riferimento, poi, allo specifico settore del servizio idrico integrato, la Corte – in applicazione dei suddetti principi e scrutinando la disciplina della determinazione della tariffa d’ambito territoriale ottimale – ha stabilito che la normativa riguardante l’individuazione di un’unica Autorità d’ambito e la determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap* (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) attiene all’esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost.) e dell’ambiente (art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali, che ne risultano così corrispondentemente limitate. Ciò in quanto tale disciplina, finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta a garantire la concorrenzialità e l’efficienza del mercato stesso. Nella sentenza n. 246 del 2009 è stato ulteriormente precisato che la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso, disciplinate dall’art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale, trattandosi di regole «dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l’efficienza, l’efficacia e l’economicità della gestione medesima».

In conclusione le regole che concernono l’affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – ivi compreso il servizio idrico – ineriscono essenzialmente alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale: di qui la non fondatezza delle questioni prospettate dalle Regioni ricorrenti.

In particolare, poi, la Corte ha anche disatteso l’assunto della Regione ricorrente secondo cui il legislatore statale può legittimamente disciplinare le forme di gestione di un servizio pubblico locale solo previa avocazione allo Stato della competenza amministrativa sull’organizzazione della gestione del servizio stesso, osservando che la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» comprende anche la disciplina amministrativa relativa all’organizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, a prescindere dall’avocazione allo Stato di competenze amministrative degli altri livelli territoriali di governo.

Un specifico gruppo di questioni esaminate nel merito, attinenti al nucleo tematico relativo all’individuazione della competenza legislativa a disciplinare i servizi pubblici locali, ha riguardato la determinazione delle soglie minime per l’assoggettamento al parere dell’AGCM (comma 4-*bis* dell’art. 23-*bis*). La Regione ricorrente ha dedotto che la disposizione – affidando ad un regolamento governativo il compito di individuare le soglie oltre le quali è richiesto il parere dell’AGCM per le gestioni *in house* – violasse l’art. 117, sesto comma, Cost., perché le determinazioni relative a tali soglie non possono che essere assunte in sede regionale, entro limiti fissati direttamente dalla legge statale. La questione non è stata ritenuta fondata, perché le soglie cui fa riferimento la norma censurata attengono alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, le quali afferiscono alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato e non alla materia dei pubblici servizi; sicché lo Stato è titolare anche della competenza regolamentare, in base al disposto

dell'evocato art. 117, comma 6, Cost.

Anche la questione riguardante la disposizione concernente la determinazione dei bacini di gara (art. 23-*bis*, comma 7, nel testo originario), sollevata per ritenuta violazione degli artt. 117, comma 4, e 118 Cost., è stata ritenuta immune da censure, in quanto, secondo la Corte, la norma censurata disciplina la dimensione di esercizio dei servizi pubblici, attribuendo alle Regioni e agli enti locali la competenza ad individuare i bacini di gara per i diversi servizi nel rispetto della legge statale. D'altro canto nella sentenza n.246 del 2009 la Corte ha ritenuto, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, che la disciplina dei bacini di gestione del servizio pubblico (e, pertanto, anche dei bacini di gara) sia da ricondurre nella potestà legislativa statale, perché diretta a tutelare la concorrenza, attraverso il superamento della frammentazione delle gestioni.

È stata altresì dichiarata non fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*bis*, comma 10, lett. *b*), seconda parte, del decreto-legge n. 112 del 2008, articolo aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 – sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166 – che attribuisce allo Stato la potestà di prevedere con regolamento che «i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata». L'ambito nel quale il regolamento statale interviene attiene alla materia «tutela della concorrenza», avendo per oggetto la determinazione della dimensione ottimale della gestione del servizio (sentenza n. 246 del 2009). Ne consegue, anche in tal caso, secondo la Corte, che la previsione del semplice parere della Conferenza unificata, anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

Con riguardo alle modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sia a regime che transitorie ha riguardato il principio di ragionevolezza, le ricorrenti hanno richiamato la giurisprudenza della Corte, secondo cui l'esercizio della potestà normativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza è legittimo – in particolare, in caso di concorso con competenze regionali – alla condizione del rispetto, da parte del legislatore statale, del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza.

Nessuno dei rilievi avanzati dalle Regioni è stato accolto dalla Corte.

La Corte, in primo luogo, ha ribadito la propria giurisprudenza, per la quale l'emanazione, nell'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, di una norma autoapplicativa e di dettaglio non integra alcuna violazione dei criteri di riparto costituzionale delle competenze legislative. Infatti: a) «l'attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono [...] sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano»; b) una volta ricondotta una norma nell'ambito della «tutela della concorrenza», «non si tratta [...] di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio [...], ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale».

Neppure è stata accolta la prospettazione per la quale le norme sull'affidamento e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali sono di per sé irragionevoli, perché intervengono in materia di tutela della concorrenza con discipline di dettaglio e autoapplicative, in quanto è ragionevole che norme in materia di tutela della concorrenza, al fine di meglio tutelare le finalità proconcorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed autoapplicative (sentenze n. 148 del 2009; n. 320 del 2008; n. 431 del 2007).

In secondo luogo, non è stato accolto l'assunto delle ricorrenti, secondo cui l'unica disciplina della concorrenza che possa considerarsi proporzionale e adeguata è quella che non pone limiti (che non siano quelli evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria) all'affidamento *in house* di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Alla Corte non appare irragionevole, anche se non costituzionalmente obbligata, una disciplina, quale quella di specie, intesa a restringere ulteriormente – rispetto al diritto comunitario – i casi di affidamento diretto *in house*. La normativa censurata si innesta coerentemente in un sistema norma-

tivo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia (introdotto dai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003) e nel quale, pertanto, i casi di affidamento *in house*, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell'ente pubblico, debbono essere eccezionali e tassativamente previsti.

Inoltre, le norme censurate non possono essere considerate sproporzionate od inadeguate solo perché, riducendo le ipotesi di eccezionale affidamento diretto dei servizi pubblici locali, rafforzano la generale regola pro concorrenziale, prescelta dal legislatore, che impone l'obbligo di procedere all'affidamento solo mediante procedure competitive ad evidenza pubblica; la possibilità, secondo l'ordinamento comunitario, di affidamenti *in house* anche in casi in cui detti affidamenti sono vietati dalle denunciate disposizioni nazionali non rende queste ultime irragionevoli in relazione agli indicati profili, perché l'ordinamento comunitario, in tema di tutela della concorrenza e, in particolare, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per il legislatore degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento. Pertanto, il legislatore nazionale ha piena libertà di scelta tra una pluralità di discipline ugualmente legittime.

Infine la normativa censurata non impedisce del tutto all'ente pubblico la gestione di un servizio locale di rilevanza economica, negandogli ogni possibilità di svolgere la sua «speciale missione» pubblica (come si esprime il diritto comunitario), ma trova, tra i molti possibili, un punto di equilibrio rispetto ai diversi interessi operanti nella materia in esame. In proposito, la Corte ha ricordato che la sfera di autonomia privata e la concorrenza non ricevono «dall'ordinamento una protezione assoluta» e possono, quindi, subire limitazioni ed essere sottoposte al coordinamento necessario «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006 e, ordinanza n. 162 del 2009). La stessa giurisprudenza costituzionale, ha aggiunto la Corte, ha tuttavia evidenziato che «una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito» ha carattere «derogatorio e per ciò stesso eccezionale» e deve costituire «la sola misura in grado di garantire al giusto la tutela di quegli interessi».

Ebbene, nella specie, intendendo contemperare la regola della massima tutela della concorrenza con le eccezioni derivanti dal perseguimento della speciale missione pubblica da parte dell'ente locale, il legislatore ha in effetti ponderato due diversi interessi: da un lato, quello generale alla tutela della concorrenza; dall'altro, quello specifico degli enti locali a gestire il SPL (tramite l'affidamento *in house*) nell'ipotesi in cui sia «efficace ed utile» il ricorso al mercato e non solo quando esso non sia possibile. Il bilanciamento tra tali interessi è stato attuato, in concreto, in modo non irragionevole, per un verso, consentendo alle società a capitale (interamente o parzialmente) pubblico, quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio, al pari di ogni altro imprenditore o società (comma 1 dell'art. 23-*bis*); per altro verso, limitando l'affidamento *in house* alle ipotesi in cui, pur in presenza di un SPL di rilevanza economica, il ricorso al mercato per la gestione del servizio non è «efficace e utile» (comma 2 dell'art. 23-*bis*). Ciò, secondo la Corte, è confermato dal comma 2 dell'art. 3 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, il quale stabilisce espressamente che le «società a capitale interamente pubblico possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica di cui all'articolo 23-*bis*, comma 2, lett. a), sempre che non vi siano specifici divieti previsti dalla legge».

Tali conclusioni relative alla disciplina a regime hanno indotto la Corte a risolvere la questione nel senso dell'adeguatezza, proporzionalità e ragionevolezza del regime transitorio stabilito dalla normativa denunciata.

Allo stesso modo non sono state accolte le questioni riguardanti la disciplina transitoria.

Al riguardo, la Corte ha ritenuto che il legislatore ha ampia discrezionalità di modulare nel tempo la disciplina introdotta, con l'unico limite della ragionevolezza; e, nel caso di specie, il margine temporale concesso dalla normativa censurata per la cessazione degli affidamenti diretti esistenti è

stato valutato come congruo e proporzionato e, dunque, ragionevole.

Sempre in relazione agli evocati principi di ragionevolezza, non fondate sono state ritenute le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, lett. *b*), e 3 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui regolano in dettaglio l'affidamento del servizio a società miste e le forme di affidamento non competitive, per asserita violazione dell'art. 117, commi 2, lett. *e*), e 4, Cost., in quanto dette disposizioni si sarebbero poste in contrasto con il criterio di proporzionalità che deve guidare la tutela della concorrenza, invadendo il campo riservato alla potestà legislativa regionale in materia di servizi pubblici, attraverso l'imposizione di ulteriori vincoli alla potestà legislativa regionale, senza che essi risultino funzionali ad una maggiore promozione della concorrenza.

Al riguardo, la Corte ha ritenuto le norme censurate proporzionate e adeguate, perché: a) esse si innestano coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia, nel quale, pertanto, i casi di affidamento in house debbono essere eccezionali e tassativamente previsti; b) l'ordinamento comunitario, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per i legislatori degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini in senso più favorevole ad assetti concorrenziali le modalità di tale affidamento; c) quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, l'ente pubblico ha comunque la facoltà di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio.

Sempre con riferimento ai censurati commi 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, sia nel testo originario che nel testo vigente, ha ritenuto non fondata la questione sollevata in relazione all'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, perché essi contengono puntuali norme di dettaglio, non compatibili neppure con una competenza esclusiva dello Stato e perciò irragionevoli. La Corte ha affermato che la previsione di norme di dettaglio non viola di per sé il principio di ragionevolezza; e ciò a prescindere dal fatto che nelle materie di competenza esclusiva statale, come la tutela della concorrenza, non rileva la distinzione tra norme di dettaglio e norme di principio. La Corte ha anche aggiunto che il *tertium comparationis* della disciplina generalmente prevista per l'AGCM «*e in genere per le autorità di regolazione*» è inconferente con la fattispecie in esame, perché non si riferisce all'ambito della disciplina dei pubblici servizi, ma a quello, del tutto diverso, del funzionamento dell'AGCM e delle autorità di regolazione. Tutto ciò a prescindere dalla soluzione del problema se l'AGCM abbia o no natura di autorità di regolazione.

Non fondata è stata ritenuta anche la questione relativa al comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sollevata in riferimento all'art. 117, commi 1, 2, lett. *e*), e 4, Cost., perché, nel dettare la disciplina transitoria e, in particolare, nel fissare i termini entro cui cessano gli affidamenti in essere, non rispetterebbe i principi di adeguatezza e di proporzionalità cui deve attenersi il legislatore statale nella legislazione avente finalità pro concorrenziali.

La Corte ha affermato che tali limiti temporali per la cessazione delle gestioni dirette in essere devono ritenersi congrui e ragionevoli, perché sono sufficientemente ampi da consentire di attenuare le conseguenze economiche negative della cessazione anticipata della gestione e, pertanto, escludono che il gestore possa invocare quell'incolpevole affidamento nella durata naturale del contratto di servizio che, solo, potrebbe determinare l'irragionevolezza della norma; e ciò a prescindere dall'ampia discrezionalità del legislatore in materia di disciplina transitoria.

Infondata è stata ritenuta anche la censura del comma 8 dell'art. 23-*bis* nella formulazione originaria – la quale prevede che, in generale «*le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010*» – in relazione agli artt. 41, 114 e 117, comma 2, Cost. e «*con riferimento all'art. 3 Cost.*», per asserito contrasto con «*il principio di ragionevolezza e di concorrenza comunitaria*». Anche in questo caso, ha ritenuto la Corte, la proroga della durata delle «*concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica*», di cui al censurato comma 8, va intesa come riferita non agli affidamenti *in house* non rispettosi della normativa comu-

nitaria, ma solo a quelli che, benché in origine rispettosi della normativa comunitaria e nazionale, risultano privi dei requisiti oggi richiesti dal censurato art. 23-*bis*. Ne consegue, secondo la Corte, che tale previsione è ragionevole e legittima, perché non opera alcuna sanatoria, ma si limita a stabilire una disciplina transitoria per modulare nel tempo gli effetti del divieto di utilizzazione in via ordinaria dello strumento della gestione in house.

Allo stesso modo, non fondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, comma 6, e 118, Cost., perché tratta in modo uguale fattispecie significativamente diverse e non scagiona nel tempo il ricorso al mercato. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, secondo la Corte, la disposizione censurata diversifica adeguatamente la cessazione degli affidamenti diretti in atto, sia in relazione alle diverse categorie di affidatari sia in relazione al tempo.

Ulteriore tema generale affrontato dalla Corte ha riguardato l'individuazione della competenza legislativa nella determinazione della rilevanza economica dei SPL. Infatti, una volta accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato occorre verificare se allo Stato compete, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica» oppure se la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione sia riservata, dal diritto comunitario o comunque dalla Costituzione, alla Regione od all'ente locale.

Ha premesso la Corte che né il censurato art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, in entrambe le sue versioni, né l'art. 113 TUEL, nel disciplinare l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali «di rilevanza economica», forniscono una esplicita definizione di tale «rilevanza». Tuttavia, lo stesso art. 23-*bis* indica all'interprete alcuni elementi utili per giungere a tale definizione, precisando che: a) l'articolo ha, tra i suoi fini, di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» (comma 1); b) la presenza di situazioni tali da non permettere – in relazione alle caratteristiche del contesto territoriale di riferimento – «un efficace ed utile ricorso al mercato del servizio», non rende il servizio stesso privo di rilevanza economica, ma ne consente solo l'affidamento della gestione con modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (comma 3); c) la «rilevanza economica» dei servizi non ha nulla a che vedere con le soglie oltre le quali gli affidamenti dei medesimi servizi «assumono rilevanza» ai fini dell'espressione del parere preventivo che l'AGCM deve rendere in ordine alla scelta dell'ente locale di affidare la gestione di un servizio pubblico «di rilevanza economica» secondo modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (commi 4 e 4-*bis*, nella versione vigente).

Dall'evidente omologia posta da tale articolo tra «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e «servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» si desume, innanzitutto, che la nozione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» rimanda a quella, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell'ordinamento comunitario. Del resto, la Corte, con la sentenza n. 272 del 2004, aveva già sottolineato l'omologia esistente anche tra la nozione di «rilevanza economica», utilizzata nell'art. 113-*bis* TUEL (relativo ai servizi pubblici locali «privi di rilevanza economica» e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa sentenza), e quella comunitaria di «interesse economico generale», secondo cui per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi. Si tratta dunque di una nozione oggettiva di interesse economico, riferita alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente, reale o potenziale.

Analogamente a quanto accade nel diritto comunitario, le disposizioni censurate non fanno esclu-

sivo riferimento ad un servizio locale operante in un mercato già esistente, ma riguardano servizi dotati di mera «rilevanza» economica e, quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato. Infatti, esse, in armonia con l'indicata nozione comunitaria di interesse economico, evidenziano due fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica: a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che, per l'applicazione dell'art. 23-bis, è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità; b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi).

Dalla portata oggettiva delle nozioni in esame e dalla sufficienza di un mercato solo potenziale consegue, secondo la Corte, l'erroneità delle interpretazioni volte a dare alle medesime nozioni un carattere meramente soggettivo e, in particolare, di quell'interpretazione secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l'ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall'esercizio di impresa in quel mercato.

Quanto al fondamento costituzionale della legge statale che fissa il contenuto della suddetta nozione oggettiva di «rilevanza economica», la Corte ha preso atto che detta nozione, al pari di quella omologa di «interesse economico» propria del diritto comunitario, va utilizzata, nell'ambito della disciplina del mercato dei servizi pubblici, quale criterio discrezionale per l'applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della gestione di tali servizi (come, del resto, esplicitamente affermato dal comma 1 dell'art. 23-bis). Ne deriva, che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», ai sensi del secondo comma, lett. e), dell'art. 117 Cost. Orbene, poiché l'ordinamento comunitario non consente che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell'interesse economico del servizio, il legislatore statale in conseguenza si è adeguato a tale principio dell'ordinamento comunitario nel promuovere l'applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio.

Rigettando la questione sollevata dalla Regione ricorrente la Corte ha ritenuto che i parametri evocati (art. 117, comma 1, Cost., per il tramite degli artt. 14 e 106 TFUE) non fissano le condizioni di uso dell'espressione, in essi utilizzata, di «interesse economico generale» – espressione che la stessa ricorrente ammette essere un sinonimo di «rilevanza economica» – e non specificano se la sussistenza di tale interesse possa essere discrezionalmente stabilita dagli Stati membri o dagli enti infrastatali. Tuttavia, lo spazio interpretativo lasciato aperto dai suddetti articoli del Trattato è stato colmato dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, secondo le quali «l'interesse economico generale», in quanto funzionale ad una disciplina comunitaria diretta a favorire l'assetto concorrenziale dei mercati, è riferito alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente (reale o potenziale) ed ha, pertanto, natura essenzialmente oggettiva. Ne deriva che l'ordinamento comunitario, in considerazione della rilevata portata oggettiva della nozione di «interesse economico», vieta che gli Stati membri e gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere circa la sussistenza di tale interesse. In particolare, la previsione, da parte delle disposizioni censurate, di condizioni per l'affidamento diretto del servizio pubblico locale più restrittive di quelle previste dall'ordinamento comunitario non integra alcuna violazione dei principi comunitari della concorrenza, perché tali principi costituiscono solo un minimo inderogabile per gli Stati membri, i quali possono dettare una disciplina più rigorosamente concorrenziale, come quella di specie.

Con riferimento alla fattispecie in esame, ha concluso la Corte, il legislatore statale, in coerenza con la menzionata normativa comunitaria e sull'incontestabile presupposto che il servizio idrico integrato si inserisce in uno specifico e peculiare mercato (, ha correttamente qualificato tale servizio come di rilevanza economica, conseguentemente escludendo ogni potere degli enti infrastatali di

pervenire ad una diversa qualificazione, nonché una riserva di regolamento degli enti locali per la qualificazione come economica dell'attività dei servizi pubblici, perché tale qualificazione attiene alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, al quale pertanto spetta la potestà regolamentare nella stessa materia, ai sensi del primo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost.

Con la stessa sentenza n. **325**, la Corte ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 2 del 2010, il quale prevede la competenza della medesima Regione a disciplinare a) il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica e b) a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

In particolare, la questione di cui al punto a) è stata ritenuta fondata perché la disposizione censurata si pone in evidente contrasto con le sopra indicate norme statali interposte, le quali ricomprendono il servizio idrico integrato tra i servizi dotati di rilevanza economica. Infatti, la disciplina statale pone una nozione generale e oggettiva di rilevanza economica, alla quale le Regioni non possono sostituire una nozione meramente soggettiva, incentrata cioè su una valutazione discrezionale da parte dei singoli enti territoriali.

La questione di cui al punto b) è stata ritenuta del pari fondata, perché la disposizione censurata, che individua le figure soggettive cui conferire la gestione del servizio idrico e determina un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti già in essere, si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale non può essere oggetto di deroga da parte delle Regioni.

b) Ancora con la sentenza n. **325**, incostituzionale è stato anche dichiarato l'art. 4, comma 4 della legge reg. Liguria n. 39 del 2008, il quale prevede la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs.152/2006».

La norma censurata impone l'applicazione del comma 5 dell'art. 113 TUEL, cioè di un comma abrogato per incompatibilità dal comma 11 del citato art. 23-*bis*, con il quale, pertanto, si pone in contrasto. In particolare, secondo la Corte, il citato comma 5 dell'art. 113 è palesemente incompatibile con i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, perché disciplina le modalità di affidamento del SPL in modo difforme da quanto previsto da detti commi, evocati come norme interposte.

Costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 23-*bis*, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, e, di conseguenza, con l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., sono stati ritenuti i commi 5 e 6 del citato art. 4 della legge reg. Liguria n. 39 del 2008, i quali prevedono, rispettivamente, che: a) «Resta ferma la previsione di cui all'articolo 113, comma 15-*bis*, del d.lgs. 267/2000; a tal fine l'AATO determina la data di cessazione delle concessioni esistenti, avuto riguardo alla durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva, qualora la medesima risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore, fermi restando l'aggiornamento e la rinegoziazione delle convenzioni in essere» (comma 5); b) «L'AATO individua forme e modalità dirette all'integrazione del servizio di gestione dei rifiuti e del servizio idrico, avuto riguardo agli affidamenti esistenti che non risultano cessati nei termini di cui all'articolo 113, comma 15-*bis*, del d.lgs. 267/2000, al fine di pervenire al superamento della frammentazione del servizio nel territorio dell'ambito» (comma 6).

Secondo la Corte, la norma censurata impone l'applicazione del comma 15-*bis* dell'art. 113 TUEL, abrogato per incompatibilità dall'art. 23-*bis*, con il quale si pone in contrasto e che funge, pertanto, da parametro interposto.

c) In tema di appalti pubblici di lavori, la Corte, nella sentenza n. **45**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, commi 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 26 del 1993; 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge prov. n. 26 del 1993; 34, nella parte in cui sostituisce l'art. 31, comma 1, della legge prov. n. 26 del 1993; 35; 37; 56, nella parte in cui sostituisce l'art. 50, comma 4, della legge prov. n. 26 del

1993, e 86 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 10 del 2008, in quanto la diversità di disciplina riscontrata dalla Corte rispetto alla legislazione statale altera il livello di tutela della concorrenza assicurato dallo Stato su tutto il territorio nazionale, incidendo negativamente anche sulle libertà comunitarie di circolazione delle persone e delle merci.

Le disposizioni censurate afferiscono, prevalentemente, alla fase della procedura di affidamento dell'appalto e contengono norme, per molti aspetti, differenti da quelle dettate dai legislatori statale e comunitario. Esaminando le questioni proposte, la Corte ha anzitutto chiarito che i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sentenze n. 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva, secondo la Corte, che non è «configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale» (sentenza n. 401 del 2007). Inoltre «al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni» a statuto ordinario, è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre «effetti proconcorrenziali», purché tali effetti «siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza».

Circa la questione di legittimità la disciplina introdotta dalla Provincia autonoma di Trento, la Corte ha rilevato che l'art. 8, comma 1, n. 17), del d.P.R. n. 670 del 1972, recante lo statuto speciale, attribuisce, invece, alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei «lavori pubblici di interesse provinciale». Tale espressa previsione di una competenza propria nella materia in questione e l'ampiezza della stessa sono tali da comportare una maggiore autonomia delle Province autonome così come delle Regioni a statuto speciale rispetto a quella assicurata alle Regioni a statuto ordinario dal novellato Titolo V, che, come già sottolineato, non contempla un ambito materiale, nel settore dei lavori pubblici, che possa considerarsi di competenza regionale.

Tuttavia, ha rimarcato la Corte, ciò non significa che – in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nell'ambito territoriale della Provincia – la legislazione provinciale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006.

A conclusione di un'ampia premessa definitoria e sistematica (cfr. *infra*, par. 7.1.1), la Corte ha affermato che la Provincia autonoma di Trento, nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, pur esercitando una competenza primaria specificamente attribuita dallo statuto di autonomia, deve non di meno rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo.

A tale limite posto alla suddetta competenza legislativa provinciale, la Corte ne ha affiancato un altro, quello rinvenibile nei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti alla disciplina di istituti e rapporti privatistici, che non può che essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza; per modo che la Provincia autonoma è tenuta, tra l'altro, a rispettare, con riguardo, in particolare, alla disciplina della suddetta fase, anche quelle norme statali, contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, che sono espressione dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e delle norme di riforma economico-sociale.

Nel caso in esame ricorrono, dunque, secondo la Corte, gli elementi perché una disciplina legislativa si veda riconosciuti i caratteri sostanziali delle norme fondamentali di riforma economico-sociale ai principi desumibili dalle disposizioni del Codice degli appalti deve essere riconosciuta la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, come tali costituenti legittimamente limite alla potestà legislativa primaria della resistente Provincia autonoma di Trento; e ciò segnatamente per quelle norme del predetto Codice che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e

alla correlata sua esecuzione.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte è passata all'esame delle singole questioni, dichiarando, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge prov. n. 10 del 2008 – che sostituisce l'art. 1 della legge prov. n. 26 del 1993 – per violazione dei principi contenuti nella disciplina del Codice degli appalti, dettati dal legislatore statale in attuazione della normativa comunitaria a tutela della concorrenza.

Per tali ragioni, illegittimi sono stati ritenuti: il comma 6 del novellato art. 1 il quale stabilisce che – per gli interventi eseguiti direttamente da privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi derivanti da convezioni di lottizzazione – non si applicano le norme di garanzia che disciplinano le procedure di gara; il comma 7 dello stesso novellato art. 1 della suddetta legge prov. n. 26 del 1993 il quale prevede l'applicazione delle regole a tutela della concorrenza soltanto per i contratti di sponsorizzazione relativi ad opere o lavori pubblici di cui all'allegato I della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, nonché per quelli aventi ad oggetto i beni culturali, non menzionando, invece, né i servizi di cui all'allegato II del Codice degli appalti, né le forniture disciplinate dal medesimo; l'art. 4, nella parte in cui sostituisce l'art. 2, comma 2, della legge prov. n. 26 del 1993, che estende l'applicazione del contenuto dell'intera legge provinciale anche ai lavori eseguiti da soggetti diversi dalle amministrazioni aggiudicatrici che ricevono finanziamenti dalla Provincia, ponendo, quale condizione per la sua applicazione, l'esistenza di progetti di importo complessivo pari a tre milioni di euro, mentre l'art. 32 del d.lgs. n. 163 del 2006 prevede il diverso limite di un milione di euro, così assicurando una maggiore tutela della concorrenza.

In relazione all'art. 34 della citata legge provinciale n. 26 del 1993 che disciplina la licitazione privata, la Corte ha rilevato che, nella prospettiva nazionale di attuazione dei principi di libera concorrenza, è consentita la partecipazione alla procedura ristretta di «tutti i soggetti che ne abbiano fatto richiesta» e non solo, come, invece, previsto dal legislatore provinciale, di quelli prescelti dalla stazione appaltante. Tale diversità di regolazione incide negativamente sul livello di concorrenzialità che deve essere assicurato, atteso che si riduce la platea degli operatori economici che possono partecipare alla procedura di scelta del contraente con consequenziale pregiudizio, tra l'altro, delle libertà comunitarie specificamente tutelate nel settore in esame: ne deriva l'illegittimità costituzionale della disposizione denunciata.

Illegittimo è stato ritenuto anche l'art. 35, che disciplina la procedura negoziata in maniera difforme rispetto ai principi enunciati negli artt. 56 e 57 del d.lgs. n. 163 del 2006, che danno attuazione alle disposizioni contenute negli artt. 30 e 31 della direttiva comunitaria n. 18 del 2004, prevedendo, da un lato, la possibilità del ricorso alla procedura negoziata, previa pubblicazione del bando, per fattispecie non contemplate dal legislatore statale (e segnatamente – sia pure in casi eccezionali – nel caso di lavori la cui natura o imprevedibilità non consentono una fissazione preliminare e globale dei prezzi); dall'altro, subordinando il ricorso alla procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando, a condizioni meno stringenti di quelle previste dal legislatore statale nel citato art. 57 del Codice.

Analoga declaratoria di incostituzionalità ha riguardato: l'art. 37 della stessa legge provinciale, che disciplina l'accordo quadro, dato che il legislatore provinciale, demandando al regolamento provinciale la definizione dei casi in cui è possibile stipulare l'accordo quadro, ha introdotto una normativa differente da quella prevista dal citato art. 59 del Codice degli appalti, il quale limita la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di stipulare accordi quadro soltanto nel settore dei lavori pubblici di manutenzione; l'art. 56, che, nel sostituire l'art. 50 della legge prov. n. 26 del 1993, prevede che, per affidare la concessione di lavori pubblici, «le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di scegliere tra le procedure aperta, ristretta o negoziata, purché sia garantito un adeguato confronto concorrenziale, volto a individuare le offerte più vantaggiose dal punto di vista tecnico, economico e gestionale, anche secondo il profilo della redditività, previa definizione dei criteri di valutazione o della loro ponderazione, con le modalità stabilite dal regolamento di attuazione», così discostandosi dalla normativa statale, secondo la quale le stazioni appaltanti «affidano le concessioni di lavori

pubblici con procedura aperta o ristretta, utilizzando il criterio selettivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa» (art. 144 del d.lgs. n. 163 del 2006), non consentendo, pertanto, nell'ambito di questa tipologia di contratto di partenariato pubblico privato, di ricorrere alla procedura negoziata; l'art. 86, che disciplinando la procedura di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto per suo grave inadempimento, prevede che l'affidamento avviene alle condizioni fatte in sede di originaria offerta da parte dell'interpellata e non da parte dell'originario aggiudicatario, come invece previsto dall'art. 140 del d.lgs. n. 163 del 2006, con ciò violando i limiti dettati dallo statuto.

Prive di lesività delle competenze costituzionali dello Stato sono state ritenute le seguenti disposizioni: art. 1 della legge prov. n. 10 del 2008, che sostituisce l'art. 1 della legge prov. n. 26 del 1993, in quanto la disciplina denunciata si limita a definire l'ambito di applicazione della normativa stessa prevedendo che i contratti sopra la soglia comunitaria sono quelli il cui valore stimato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, è pari o superiore alle soglie fissate dalla direttiva comunitaria in materia di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori; per analoghe ragioni, l'art. 99, relativo agli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria; l'art. 1, comma 4, della legge prov. n. 26 del 1993, come sostituito dall'art. 1 della legge prov. n. 10 del 2008, dato che la disposizione, limitandosi a fornire una definizione di contratto misto, ai fini dell'applicazione della normativa provinciale è sostanzialmente equivalente a quella contenuta nel comma 3 dell'art. 14 del Codice degli appalti, e perciò non suscettibile di recare alcun *vulnus* alle competenze statali; l'art. 2, il quale si limita a stabilire l'obbligo di rispettare taluni principi generali nella fase di affidamento e esecuzione di opere e lavori pubblici, quali i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità; l'art. 3 della legge provinciale impugnata, atteso che la norma in questione si limita a fornire talune definizioni che, per la mancanza di un effettivo contenuto precettivo, non sono idonee ad invadere ambiti costituzionalmente riservati alla competenza legislativa statale.

Quanto all'art 6, che introduce l'art. 3-*bis* nella legge n. 26 del 1993. con il quale il legislatore provinciale ha disciplinato una modalità afferente alla individuazione dell'oggetto del contratto di appalto, stabilendo che i lavori possono essere suddivisi mediante la stipulazione di più contratti di appalto, la Corte ha ritenuto che detta suddivisione in sé non è idonea a pregiudicare la tutela della concorrenza. In primo luogo, la norma non prevede che l'amministrazione possa fare ricorso alla procedura negoziata. L'eventuale frazionamento dell'oggetto del contratto impone, comunque, che, in relazione a ciascun contratto, l'amministrazione rispetti sempre le regole di scelta del contraente poste a tutela della concorrenza. In secondo luogo, la legge provinciale impone che l'amministrazione aggiudicatrice dia conto delle ragioni della scelta e della sua convenienza dal punto di vista tecnico-organizzativo e finanziario.

In altri termini, il legislatore provinciale ha posto condizioni e limiti all'esercizio del potere di valutazione dell'amministrazione aggiudicatrice, idonei ad evitare che si incida negativamente sul livello di tutela della concorrenza assicurato dalla legislazione statale.

Di interesse è anche la sentenza n. **186**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2 e 3, e degli artt. 6 e 8, reg. Liguria n. 30 del 2009, i quali, attenendo alla progettazione ed alla selezione per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva per la realizzazione delle infrastrutture regionali, nonché per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture, si pongono in contrasto con la disciplina statale contenuta nel d.lgs. 163 del 2006. Al riguardo, la Corte ha rilevato che le discipline delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431 e n. 401 del 2007 e n. 411 del 2008), in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007 e n. 345 del 2004), che ha titolo pertanto a porre in essere una di-

sciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure (adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006).

Con la sentenza n. **221**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 5, lett. a), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2009 – che ha modificato l'art. 8, comma 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2002 (Disciplina organica dei lavori pubblici) – nella parte in cui stabilisce che «per i lavori di minore complessità, la cui progettazione non richieda fasi autonome di approfondimento, il progetto definitivo e quello esecutivo sono sviluppati in un unico elaborato tecnico, salvo diversa indicazione del responsabile unico del procedimento. Per i suddetti lavori, di importo inferiore a 200.000 euro e per i quali sia allegata una relazione descrittiva dell'intervento, l'approvazione dell'elenco annuale dei lavori di cui all'articolo 7 sostituisce l'approvazione del progetto preliminare».

La Corte ha richiamato l'art. 93 del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale prevede che «la progettazione in materia di lavori pubblici si articola, nel rispetto dei vincoli esistenti, preventivamente accertati, laddove possibile fin dal documento preliminare, e dei limiti di spesa prestabiliti, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in preliminare, definitiva ed esecutiva». Tale articolazione persegue il fine di assicurare la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative alla conformità alle norme ambientali e urbanistiche, nonché il soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario.

Orbene, la progettazione non costituisce una materia, ma un momento del complesso *iter* procedimentale preordinato alla realizzazione dell'opera pubblica (sentenza n. 401 del 2007); e ai fini del rispetto del principio di libera concorrenza vengono in rilievo esclusivamente i criteri che presiedono allo svolgimento dell'attività di progettazione. Inoltre, la Corte, con la sentenza n. 482 del 1995, ha affermato – in relazione all'art. 16, comma 1, della legge n. 109 del 1994, il cui contenuto è stato sostanzialmente recepito dall'art. 93, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 – che l'aspetto qualificante dell'attività di progettazione è dato dal fatto che essa deve svolgersi secondo la suindicata articolazione, essendo questa essenziale «per assicurare, con il progetto esecutivo, l'eseguitività dell'opera» e «indispensabile per rendere certi i tempi e i costi di realizzazione» dell'opera stessa. Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto che la norma statale costituisca «elemento coesistente alla riforma economico-sociale», con la conseguenza che essa opera come limite all'attività legislativa regionale.

Nel caso in esame, secondo la Corte, tale limite non è stato osservato, atteso che la disposizione impugnata prevede la non essenzialità della progettazione preliminare, considerandola assorbita nell'approvazione dell'elenco annuale dei lavori.

Con la stessa sentenza n. **221**, non fondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, lettere b) e c), della predetta legge regionale n. 11 del 2009 che, modificando gli artt. 9 e 17 della legge regionale n. 14 del 2002, ha stabilito una preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nel caso di aggiudicazione degli incarichi di progettazione. Il Codice degli appalti pubblici prevede che gli incarichi di progettazione devono essere affidati utilizzando, ai fini dell'aggiudicazione, «il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa». Il legislatore regionale ha, invece, previsto che le stazioni appaltanti debbano optare “preferibilmente” per quest'ultimo criterio. Ma tale rilevata diversità di regolamentazione non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad alterare i livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione nazionale. Difatti, il legislatore regionale, con la impugnata disposizione, non ha escluso, in via aprioristica e astratta, uno dei due possibili criteri di aggiudicazione, ma ha soltanto indicato un ordine di priorità nella scelta, che non elimina il potere discrezionale della stazione appaltante di ricorrere all'altro criterio, cioè a quello del prezzo più basso. Al fine di evitare possibili dubbi interpretativi, l'art. 1, comma 5, lett. b), della legge impugnata ha introdotto il comma 9-*quater* all'art. 9 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2002, il quale chiarisce espressamente che gli incarichi in esame «possono essere affidati con il criterio del prezzo più basso ove ritenuto motivatamente più adeguato dalla stazione appaltante» rispetto all'altro criterio previsto dalla disposizione censurata.

Ne consegue che la normativa regionale, rispetto a quella statale, si limita ad imporre un obbligo di motivazione qualora l'amministrazione decida di ricorrere al criterio del prezzo più basso. Tale diversità non è suscettibile di ridurre la partecipazione degli operatori economici alle procedure di gara, non avendo alcuna capacità di recare un *vulnus*, in particolare, ai principi della libera circolazione delle persone e delle merci.

d) Con la sentenza n. **122**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale gli artt. 6, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2009, promossa in riferimento all'articolo 117, comma 2, lett. *e*), nella parte in cui si prevede l'utilizzo, ad opera della Regione, «di programmi per elaboratore a sorgente aperto alla diffusione di documenti soggetti all'obbligo di pubblicità», nonché dell'art. 5, comma 1, «che prevede l'utilizzo di programmi per elaboratore a sorgente aperto per il trattamento dei dati personali o di quei dati la cui diffusione a terzi non autorizzati può comportare pregiudizio per la pubblica sicurezza».

La Corte ha rilevato come nelle disposizioni censurate non vi sia alcun cenno ad “imposizioni” rivolte alle amministrazioni locali per vincolarle all'acquisto di *software* esclusivamente a codice sorgente aperto. In effetti, si tratta di norme con le quali la resistente disciplina l'organizzazione dei propri servizi informatici (materia di competenza residuale), esprimendo un orientamento favorevole all'impiego di programmi appartenenti alla categoria del *software* libero e di programmi il cui codice è ispezionabile dal titolare della licenza.

Tale scelta è conforme alla disciplina statale introdotta dal decreto legislativo n. 82 del 2005 (Codice dell'amministrazione digitale), il cui art. 68, comma 1, dopo aver stabilito il principio che le pubbliche amministrazioni acquisiscono, secondo le procedure previste dall'ordinamento, programmi informatici a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le soluzioni disponibili sul mercato, individua tra dette soluzioni anche l'acquisizione di programmi informatici a codice sorgente aperto. E proprio in questo quadro l'art. 6, comma 3, della stessa legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009 prevede che la Regione, in sede di acquisizione dei programmi informatici, effettui una valutazione comparativa di tipo tecnico economico tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato.

La scelta indicata non è di tipo esclusivo, ma tendenziale e postula la suddetta valutazione comparativa, come è confermato anche dalla prevista possibilità di ricorso a formati proprietari (art. 4, comma 2), con la precisazione che in tal caso la Regione motiva le ragioni delle proprie scelte (previsione ribadita anche nell'art. 6, comma 4). Infine, la Corte ha ribadito che i concetti di *software* libero e di *software* con codice ispezionabile non sono nozioni concernenti una determinata tecnologia, marca o prodotto, bensì esprimono una caratteristica giuridica. In sostanza, ciò che distingue il *software* libero da quello proprietario è il differente contenuto dell'accordo negoziale (licenza), posto a fondamento della disciplina dei diritti di utilizzazione del programma; e la scelta circa l'adozione dell'uno o dell'altro modulo negoziale appartiene alla volontà dell'utente. Ne deriva l'insussistenza della lesione della competenza legislativa dello Stato nella materia “tutela della concorrenza”.

e) Non fondata è stata ritenuta (sentenza n. **255**) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 25 del 2009 (Interventi a sostegno del sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità), il quale stabilisce che, «ai fini della presente legge, per “sistema integrato delle comunicazioni” si intende il settore che comprende le seguenti attività: a) editoria fruibile attraverso internet; b) radio e televisione; c) cinema; d) iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; e) sponsorizzazioni».

Come sostenuto dal ricorrente e riconosciuto dalla Corte, la normativa statale in tema di «sistema integrato delle comunicazioni» attiene alla materia della tutela della concorrenza nel settore economico delle comunicazioni. Tanto premesso, la Corte ha però escluso che la normativa regionale impugnata incida anch'essa sulla disciplina della concorrenza nello stesso settore economico. Infatti, il comma censurato utilizza la nozione di «servizio integrato delle comunicazioni» non quale strumento operativo per incidere sulla formazione di posizioni dominanti nel settore economico delle comunicazioni, ma – a differenza della norma statale evocata dal ricorrente quale parametro interposto –

esclusivamente al fine di individuare le attività economiche nell'ambito delle quali potranno essere adottati, da parte della Regione, gli specifici provvedimenti di sostegno organizzativo ed economico delineati nello stesso art. 3, in coerenza con le «disposizioni generali» contenute negli artt. 1 e 2.

La natura, l'oggetto e le finalità di tale «sostegno del sistema integrato delle comunicazioni di pubblica utilità» dimostrano che detti interventi non riguardano la disciplina dei mercati ed il contrasto delle posizioni dominanti e che, pertanto, non interferiscono in alcun modo con la normativa statale menzionata nel ricorso, dettata a tutela della concorrenza. È evidente, cioè, che la definizione di «sistema integrato delle comunicazioni» contenuta nella denunciata disposizione regionale – recante oltretutto l'espressa clausola limitativa: «Ai fini della presente legge» – attiene a statuizioni riguardanti la materia «ordinamento della comunicazione», di competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), ed opera, perciò, su un piano del tutto diverso da quello del d.lgs. n. 177 del 2005, con la conseguenza che la mancata inclusione, da parte del legislatore regionale, dell'«editoria annuaristica ed elettronica» non fruibile attraverso internet, della «stampa quotidiana e periodica» e della «pubblicità esterna» tra le attività ricomprese nel suddetto «sistema integrato» non comporta alcuna violazione del predetto decreto legislativo e, quindi, della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

f) La Corte ha dichiarato, nella sentenza n. **69**, la illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Veneto n. 32 del 2007, nella parte in cui prescrive l'obbligo di conseguire l'autorizzazione comunale anche per i titolari di centri di telefonia in sede fissa che già esercitano attività di cessione al pubblico di servizi telefonici alla data di entrata in vigore della stessa legge.

Al riguardo, si ribadisce che «la introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia» risulta in contrasto «con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale» (sentenza n. 350 del 2008).

La disposizione qui scrutinata sostanzialmente ricalca le caratteristiche ora evocate: l'obbligo di autorizzazione, infatti, grava anche sui titolari di centri di telefonia in sede fissa già attivi di talché la motivazione, già adottata a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 350 del 2008, vale anche nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale.

D'altra parte, la disciplina adottata dal legislatore veneto in tema di centri di telefonia in sede fissa si sviluppa a partire dalla previsione dell'autorizzazione comunale quale nucleo essenziale dell'intero impianto normativo.

La fissazione di requisiti morali e igienico-sanitari, l'introduzione di un registro dei centri di telefonia in sede fissa, la disciplina degli orari e delle modalità di esercizio, le prescrizioni urbanistiche (sentenza n. 25 del 2009), la configurazione di misure interdittive, i meccanismi di vigilanza, la previsione di sanzioni e, da ultimo, la definizione di un apposito regime transitorio, sono tutti elementi rinvenibili (con solo marginali differenze) nella legge regionale, che operano in via accessoria e strumentale rispetto al fulcro dell'intera disciplina, vale a dire il regime autorizzatorio cui è subordinato lo svolgimento dell'attività di telefonia in sede fissa.

Per questo motivo, le statuizioni della sentenza n. 350 del 2008 debbono essere confermate e ribadite nel presente giudizio, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni vigenti della legge della Regione Veneto n. 32 del 2007.

g) Con la sentenza n. **232**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 113, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2007 – come sostituito dall'art. 27 della legge reg. Liguria n. 14 del 2007 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2007) – nella parte in cui prevede che «non possono essere effettuate vendite promozionali nei quaranta giorni antecedenti le vendite di fine stagione o saldi», per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

L'art. 113 della legge regionale n. 1 del 2007 regola lo svolgimento delle vendite promozionali in ambito regionale.

Secondo la Corte, nella sua absolutezza, il divieto regionale generalizzato di effettuare vendite

promozionali, per qualsiasi tipologia di prodotti (stagionali e non) in periodo antecedente le vendite di fine stagione, si pone in aperto contrasto con la disciplina statale (dettata dall'art. 3, comma 1, della legge n. 248 del 2006) che, nel disporre la eliminazione della «fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali» (art. 3, comma 1, lett. e), esclude nel contempo che possano essere imposte «limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno di esercizi commerciali», con la sola eccezione dei «periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti» (art. 3, comma 1, lett. f)).

Secondo la disciplina nazionale – adottata espressamente «al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato» (art. 3, comma 1) – l'unica limitazione possibile per tali tipi di vendite consiste nella previsione di un termine antecedente a quello di svolgimento delle vendite di fine stagione, durante il quale non possono essere effettuate (non già tutte) le vendite promozionali (ma solo quelle) che abbiano ad oggetto gli stessi prodotti destinati ad essere posti in saldo.

Orbene nella nozione di «tutela della concorrenza», devono essere ricomprese: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio»: si tratta di misure *antitrust*; b) le disposizioni legislative «di promozione»: si tratta di misure volte ad assicurare la concorrenza «nel mercato»; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici»: si tratta di interventi miranti a garantire la concorrenza «per il mercato».

Con specifico riferimento alla già evidenziata strumentalità, rispetto al fine di tutela e promozione della concorrenza perseguita dalle previsioni di liberalizzazione del commercio di cui al richiamato art. 3 della legge n. 248 del 2006, «l'attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano»; ed ha, nel contempo, sottolineato che, ricondotta una norma alla «tutela della concorrenza», «non si tratta quindi di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 430 del 2007).

Ebbene, alla luce di quanto precede, il legislatore regionale, nel caso di specie, ha invaso la sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

h) Con la sentenza n. 288, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi 5 e 9, della legge reg. Lombardia n. 22 del 2000 sollevata in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., nella parte in cui, rispettivamente, il comma 5 prevede che: «Gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa, nel corso dell'anno solare e nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11, possono restare aperti al pubblico: a) nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre; b) nell'ultima domenica di uno dei mesi di maggio, agosto o novembre; c) nelle giornate domenicali e festive del mese di dicembre; d) in altre cinque giornate domenicali e festive scelte dai comuni in relazione alle esigenze locali» e, il comma 9, che: «Nel rispetto dei limiti di cui ai commi 2, 3 e 11 l'apertura al pubblico nelle giornate domenicali e festive è consentita, con riferimento all'intero anno solare, agli esercizi commerciali di vendita al dettaglio in sede fissa aventi superficie di vendita fino a 250 metri quadrati».

Ora, «poiché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o “trasversale”, può accadere che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, a sua volta abbia marginalmente una valenza pro-competitiva (sentenze n. 431 e n. 430 del 2007). Ciò 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).

Nel caso di specie, la normativa regionale sull'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio non si pone in contrasto con il d.lgs. n. 114 del 1998, e in particolare con l'art. 11, citato dal rimettente, in quanto introduce una disciplina di settore di sostanziale liberalizzazione, in conformità con quella statale.

L'art. 11 del d.lgs. n. 114 del 1998 prevede, infatti, al comma 4 che: «Gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale». Il successivo comma 5 introduce la seguente deroga: «Il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno».

A fronte della previsione statale che pone nella discrezionalità del Comune la possibilità di apertura per otto domeniche o altre festività nei mesi da gennaio a novembre, oltre che a tutto il mese di dicembre, la legge regionale n. 22 del 2000, all'art. 5-*bis*, comma 5, ha, invece, previsto la possibilità – non soggetta nell'an alla discrezionalità del Comune – di apertura domenicale nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre e nell'ultima domenica di uno dei mesi di maggio, agosto o novembre, e in altre cinque giornate domenicali e festive scelte dai Comuni in relazione alle esigenze locali, oltre che per tutto il mese di dicembre.

Il comma 9 dell'art. 5-*bis* della legge regionale citata prevede, addirittura, un esonero quasi integrale dal rispetto della chiusura domenicale e festiva per gli esercizi commerciali di superficie inferiore ai 250 metri quadrati.

Secondo la Corte, risulta, dunque, errata la ricostruzione del rimettente secondo la quale la legislazione regionale avrebbe introdotto ulteriori e inammissibili limiti all'apertura domenicale e festiva rispetto a quelli previsti dal legislatore statale con il d.lgs. 114 del 1998.

Inoltre, dalla lettura della legge regionale emerge, con riferimento alla dedotta limitazione dei poteri discrezionali dei Comuni presenti nel territorio regionale, che le limitazioni introdotte dal legislatore regionale, peraltro con valenza pro-concorrenziale, si risolvono rispetto a quanto prevede la norma statale nell'aver predeterminato la possibilità di apertura domenicale e festiva nella prima domenica dei mesi da gennaio a novembre, lasciando comunque ai Comuni la scelta di individuare, in relazione alle esigenze locali, altre cinque giornate domenicali e festive e nella deroga generalizzata per i piccoli esercizi di vicinato.

La Corte ha concluso nel senso che la Regione Lombardia ha esercitato la propria competenza in materia di commercio dettando una normativa che, non ponendosi in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, produce effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta, in quanto evita che vi possano essere distorsioni determinate da orari di apertura significativamente diversificati, in ambito regionale, nei confronti di esercizi commerciali omogenei.

i) Con la sentenza n. **233**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2009, disposizione per effetto della quale si è esteso anche ai soggetti «non in possesso dei requisiti di legge» la possibilità di usufruire della proroga delle concessioni demaniali marittime in atto e, quindi, si è introdotta una disciplina che risulta in contrasto con i principi comunitari in materia di libera concorrenza e con l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Orbene, la norma regionale, nel consentire il rinnovo automatico della concessione, determina una violazione del principio di concorrenza, in quanto a coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo è preclusa la possibilità, alla scadenza della suddetta concessione, di prendere il posto del precedente gestore.

2.1.6. «Sistema tributario [...] dello Stato» (lett. e)

Con la sentenza n. **121**, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale

concernenti l'art. 11, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008.

La norma censurata stabilisce che gli interventi di cui al comma 4 sono attuati mediante «provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione».

Per quanto riguarda, in particolare, la previsione di cui alla lett. c), censurata dalle ricorrenti per violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, la Corte (senza peraltro esplicitare la riconducibilità della disposizione denunciata alla materia "sistema tributario dello Stato") ha ritenuto che essa è immune dai vizi denunciati, in quanto si riferisce unicamente ai prelievi fiscali previsti da leggi statali, dei quali lo Stato può disporre con una norma a carattere generale, che mira alla loro riduzione in vista di un fine, anch'esso indicato nella legge, di rilevanza sociale a favore delle stesse popolazioni locali.

Con la sentenza n. **123** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 1, della legge reg. Campania n. 1 del 2009 – il quale stabilisce che, «al fine di favorire il rientro sul territorio di risorse umane qualificate, sono agevolabili, con lo strumento del credito d'imposta, le assunzioni di persone che abbiano avuto residenza anagrafica in Regione Campania per almeno dieci anni, in possesso del diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche e di almeno uno dei seguenti requisiti: a) essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza dei fondi strutturali comunitari, non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza; b) essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza».

Poiché, allo stato attuale della normativa regionale, non risultano sussistere tributi regionali «propri» che possano essere considerati ai fini dell'agevolazione in questione, deve ritenersi che detta agevolazione si riferisce a tributi erariali, compresi i tributi regionali cosiddetti "derivati", e cioè i tributi istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni.

Al riguardo la Corte ha ricordato che la propria giurisprudenza ha costantemente ed espressamente affermato che: a) in forza del combinato disposto del secondo comma, lett. e), del terzo comma e del quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 119 Cost., «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale»; b) di conseguenza, fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, rimane precluso alle Regioni il potere di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato e di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali; c) va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., il tributo istituito e regolato da una legge statale, ancorché il relativo gettito sia devoluto alla Regione stessa; d) la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e l'intervento del legislatore regionale è precluso anche solo ad integrazione della disciplina, se non nei limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa.

In forza di tali principi, l'art. 12, comma 1, della legge reg. Campania n. 1 del 2009 viola l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. È infatti 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, in relazione a presupposti che non sono stabiliti dalla legislazione statale. Si realizza, così una violazione della competenza legislativa in materia di «sistema tributario dello Stato» che il richiamato parametro costituzionale assegna in via esclusiva allo Stato.

Con la stessa sentenza n. **123** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 2, della legge reg. Campania n. 1 del 2009 – il quale prevede che prevede che «annualmente una quota dei fondi destinati al finanziamento del credito di imposta regionale per gli investimenti è destinata ai soggetti di cui all'art. 2 del Reg. 28 novembre 2007, n. 5». Tali soggetti sono le imprese regolarmente iscritte al registro delle imprese, indipendentemente dalla natura giuridica assunta, che effettuano nuovi insediamenti sul territorio regionale, «il cui capitale sociale sia detenuto a maggio-

ranza da soggetti con residenza storica di almeno dieci anni in Regione Campania ed in possesso di diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche che abbiano almeno uno dei seguenti requisiti: a) essere residenti da almeno ventiquattro mesi all'estero o nelle regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza e che risultino non occupati ovvero occupati con contratto di lavoro non a tempo indeterminato presso unità produttive; b) essere occupati a tempo indeterminato da almeno ventiquattro mesi presso unità produttive ubicate all'estero o in regioni italiane non comprese nell'obiettivo Convergenza». Orbene, la Corte ha ritenuto la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., perché la previsione denunciata dispone nella materia dei tributi erariali, che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Costituzionalmente illegittimo è stato dichiarato l'art. 8, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 25 del 2009 (sentenza n. **255**), che autorizza la Giunta regionale del Piemonte «a promuovere intese con il Ministero dello sviluppo economico volte a definire l'utilizzo di quota parte del canone di abbonamento RAI corrisposto dai cittadini piemontesi, nel rispetto dei criteri generali approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta medesima». per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «sistema tributario dello Stato».

La Corte ha costantemente affermato che la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e che, pertanto, l'intervento del legislatore regionale su tali tributi è precluso, ancorché diretto soltanto ad integrarne la disciplina, salvo che l'intervento sia consentito dalla stessa legislazione statale.

Ciò vale anche per il cosiddetto «canone di abbonamento» radiotelevisivo, che ha da tempo assunto natura di prestazione tributaria, istituita e disciplinata dallo Stato, il cui gettito – come già chiarito con la sentenza n. 284 del 2002 – è destinato «quasi per intero (a parte la modesta quota ancora assegnata all'Accademia nazionale di Santa Cecilia) al finanziamento della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ai sensi dell'art. 27, comma 8, della legge 23 dicembre 1999, n. 488». Del resto, la natura di tributo statale dell'indicato prelievo è stata riconosciuta anche dalla Corte di cassazione, in numerose pronunce, così da costituire “diritto vivente”.

Orbene, secondo la Corte, nella specie, la disposizione regionale impugnata, prevedendo «intese» tra la Regione ed il Ministero delle comunicazioni per l'utilizzazione di una quota parte del canone di abbonamento radiotelevisivo, si pone in palese contrasto con la disciplina statale di tale canone, la quale, da un lato, non consente alcun intervento del legislatore regionale al riguardo e, dall'altro, stabilisce espressamente – all'art. 47 del d.lgs. n. 177 del 2005 – che il gettito di detto tributo erariale è destinato alla copertura dei costi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, con ciò escludendo qualsiasi possibilità di «intese» con la Regione sulla destinazione del gettito del medesimo tributo.

Con la sentenza n. **357**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2009, sia nella versione originaria, sia in quella vigente, come modificata dall'art. 20, comma 1, lett. a), della legge della predetta Provincia n. 19 del 2009.

Il comma censurato stabilisce che «l'aliquota IRAP determinata secondo quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, della legge provinciale 31 dicembre 2001, n. 11», è prorogata «per il» (versione originaria) ovvero «fino al» (versione vigente) periodo d'imposta «in corso al 1° gennaio dell'anno successivo a quello fissato dall'art. 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e dalle relative proroghe previste con legge statale». La portata precettiva del comma censurato, in ordine all'aliquota applicabile ed al periodo d'imposta al quale si riferisce, è precisata, dunque, attraverso i richiami alla legge provinciale n. 11 del 2001 ed alla legge statale n. 244 del 2007.

In particolare, l'aliquota dell'IRAP è individuata attraverso la menzione del comma 2 dell'art. 6 della legge provinciale n. 11 del 2001, il quale ha riguardo all'aliquota dell'IRAP indicata nell'art. 45, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997, applicabile ai soggetti operanti nel settore agricolo ed alle cooperative della piccola pesca e loro consorzi, di cui all'articolo 10 del d.P.R. n. 601 del 1973. Più specificamente, il richiamato comma 2 dell'art. 6 della legge provinciale n. 11 del 2001 stabilisce che «Per il periodo di imposta in corso alla data del 1° gennaio 2002 l'aliquota

dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) di cui all'articolo 45, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 [...], come da ultimo modificato dall'articolo 6 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è ridotta di un punto percentuale rispetto alla misura prevista per il medesimo periodo di imposta dalla vigente normativa statale».

Quanto, poi, al periodo d'imposta cui è applicabile la disposizione censurata, questa lo individua nell'anno successivo a quello in corso alla scadenza del termine fissato per l'istituzione dell'IRAP con legge regionale, quale «tributo proprio della regione», dall'art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007. In forza del richiamo di tale termine (originariamente fissato nel 1° gennaio 2009 e poi differito al 1° gennaio 2010 dal comma 7 dell'art. 42 del decreto-legge n. 207 del 2008, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 1), la suddetta denunciata disposizione si applica al periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2011.

Ebbene, la Corte ha osservato che, anche dopo la sua “regionalizzazione”, l'IRAP non è divenuto «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”. Infatti, come già precisato da questa Corte, le disposizioni contenute nel citato comma 43 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007 «non modificano sostanzialmente la disciplina dell'IRAP, che rimane statale», in quanto lo Stato «continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale» (sentenza n. 216 del 2009), stabilendo che: a) l'IRAP assume la natura di «tributo proprio» della Regione e, a decorrere dal 1° gennaio 2009 (termine poi prorogato al 1° gennaio 2010 dal comma 7 dell'art. 42 del decreto-legge n. 207 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2009), è istituita con legge regionale; b) le Regioni non possono modificare le basi imponibili e possono modificare l'aliquota (solo) «nei limiti stabiliti dalle leggi statali»; c) la Provincia autonoma di Trento provvede all'attuazione del comma in conformità all'art. 3, commi 158 e 159, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Quanto, poi, all'IPAP, tributo sostitutivo dell'IRAP, la Corte ha rilevato che, secondo l'art. 18 della legge provinciale n. 16 del 2008 (non impugnato dallo Stato), a decorrere dall'esercizio finanziario in corso al 1° gennaio 2009, è istituita l'IPAP, quale «tributo proprio» della provincia autonoma di Trento, «ai sensi del comma 43 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244» (comma 1) e che, fino all'individuazione delle regole fondamentali per assicurare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'IPAP rimane assoggettata alla disciplina statale dell'IRAP (comma 2). Ne deriva che: a) il richiamo al comma 43 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007 rende applicabili all'IPAP gli indicati limiti previsti da detta legge statale per le leggi provinciali e regionali in tema di IRAP; b) l'IPAP è un tributo istituito dalla Provincia, ma non da essa disciplinato, perché la legge provinciale rinvia alla disciplina statale dell'IRAP e, quindi, non può essere annoverato tra i “tributi propri” in senso stretto, cioè istituiti e disciplinati dalle Regioni e dalle Province; c) in ogni caso, nella specie, la legge sull'IPAP non riserva in concreto alla Provincia alcuna facoltà di derogare alla disciplina statale dell'IRAP.

Orbene, tanto premesso, la Corte ha ritenuto che la riduzione dell'aliquota speciale dell'IRAP stabilita dalle disposizioni denunciate sia consentita dalla modifica dell'art. 73 dello statuto d'autonomia, intervenuta a far data dal 1° gennaio 2010. Infatti, il comma 107 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), ha introdotto nell'art. 73 del suddetto statuto il comma 1-bis, secondo cui «Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale». In particolare, detto comma 1-bis va interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente devoluto alla Provincia, questa – ove la legge statale le consenta una qualche manovra sulle aliquote, sulle agevolazioni o sulle esenzioni («ne prevede la possibilità») – può liberamente («in ogni caso») modificare aliquote e prevedere agevolazioni, con il solo limite del rispetto delle «aliquote superiori»

fissate dalla legge statale. In altri termini, la Provincia può operare qualsiasi manovra che possa comportare una riduzione del gettito del tributo, diminuendo l'aliquota, anche al di sotto dei limiti minimi eventualmente stabiliti dalla legge statale. Ciò è possibile «in ogni caso» e, quindi, anche nel caso di un tributo per il quale la legge statale consenta la modifica solo dell'aliquota base e non delle aliquote speciali, le quali, perciò, potranno essere sempre diminuite dalla Provincia.

Secondo la Corte, confermano tale interpretazione i rilievi che il nuovo parametro statutario: a) prevede, quale condizione per l'esercizio della facoltà di diminuire le aliquote, la «possibilità», in base alla normativa statale, di variare le aliquote stesse in riferimento al «tributo» nel suo complesso, restando, perciò, irrilevante che alcune aliquote speciali siano considerate come fisse dalla legge statale; b) riguarda quei tributi erariali il cui gettito è devoluto alle Province autonome, alle quali è lasciata la responsabilità della scelta di una minore entrata tributaria attraverso la riduzione delle aliquote; c) non riguarda quei tributi erariali il cui gettito è devoluto alle Province autonome, per i quali, invece, lo Stato ha ritenuto necessario stabilire solo un'aliquota fissa, al fine di escludere la possibilità che le Province stesse realizzino manovre fiscali comportanti il rischio di uno squilibrio finanziario complessivo.

La disciplina IRAP impugnata risponde, secondo la Corte, alle enunciate condizioni richieste dal comma 1-bis dell'art. 73 dello statuto d'autonomia come sopra interpretato. Infatti essa: 1) è un tributo erariale il cui gettito è devoluto alle Province autonome; 2) è disciplinata dai commi 1 e 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, che consentono alla Provincia di variarne l'aliquota base; 3) non supera le «aliquote superiori» del tributo previste dalla legge statale, perché le disposizioni censurate consentono solo la sua diminuzione dall'1,90 per cento allo 0,90 per cento; 4) è riferita agli anni d'imposta in corso al 1° gennaio del 2010 e del 2011.

2.1.7. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (lett. g)

La Corte fa salvezza, con la sentenza n. **104**, delle disposizioni della legge reg. Basilicata n. 22 del 2009, legge emanata in attuazione dell'art. 22 della legge statale n. 363 del 2003, là dove prevede l'obbligo per le Forze di Polizia di trasmettere alla Giunta regionale, al termine della stagione sciistica annuale, l'elenco degli infortuni verificatisi e demanda il controllo sull'osservanza delle disposizioni della legge regionale e l'irrogazione delle relative sanzioni alla Polizia di Stato, al Corpo Forestale dello Stato, all'Arma dei Carabinieri e al Corpo della Guardia di Finanza, oltre che ai corpi di polizia locali.

La Corte, dopo avere premesso che con la legge statale n. 363 del 2003 è stata introdotta una articolata serie di obblighi e prescrizioni a carico dei gestori delle aree sciabili attrezzate, nonché specifiche «norme di comportamento» cui debbono attenersi gli utenti di dette aree, disposizioni a cui le Regioni debbano adeguare la propria normativa, ricorda di avere reiteratamente affermato che «le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenze n. 10 del 2008, n. 322 del 2006 e n. 134 del 2004). Ed ha rimarcato come forme di collaborazione e coordinamento tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possano essere «disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», ma debbano «trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenze n. 322 del 2006 e n. 429 del 2004).

Nondimeno, la Corte ha escluso la configurabilità di un *vulnus* delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenze n.327 del 2003, n. 412 del 1994).

Ciò consente di escludere l'asserita incostituzionalità dell'art. 3, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 22 del 2009, il quale si limita a richiedere alle Forze di Polizia una mera trasmissione di dati relativi agli infortuni sciistici e alla loro dinamica, qualora conosciuta. Dati che debbono essere comunque già in possesso delle predette Forze, in quanto acquisiti nello svolgimento del

servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche, cui le Forze stesse vengono preposte nei modi istituzionali (art. 21 della legge statale n. 363 del 2003 e artt. 18 e 20 della legge regionale).

La comunicazione delle informazioni in questione si connette, d'altronde, all'attuazione degli obiettivi della normativa in materia, delineati dalla legge statale: raccordandosi in modo particolare al potere – demandato specificamente alle Regioni dall'art. 2, comma 3, della legge n. 363 del 2003 – di individuare le «aree sciabili attrezzate», nonché quelle specificamente destinate, in una prospettiva di tutela della sicurezza degli utenti, alla pratica delle attività «con attrezzi quali la slitta e lo slittino, ed eventualmente di altri sport della neve», ovvero «interdette, anche temporaneamente, alla pratica dello snowboard» (comma 2).

In conformità al disposto dell'art. 3, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 363 del 2003, l'art. 3, comma 5, della legge regionale prevede, inoltre, che i dati raccolti dalla Giunta regionale siano riversati al Ministero della salute.

Quanto, poi, agli artt. 18 e 20 della legge regionale deve ritenersi che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, le norme stesse trovano fondamento nella legge statale.

L'art. 21, comma 1, della legge n. 363 del 2003 stabilisce, infatti, che «ferma restando la normativa già in vigore in materia nelle regioni, la Polizia di Stato, il Corpo forestale dello Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza, nonché i corpi di polizia locali» provvedono, «nello svolgimento del servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche», «al controllo dell'osservanza delle disposizioni di cui alla presente legge e a irrogare le relative sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti».

Tra le disposizioni rientra, dunque, anche quella di cui all'art. 18, comma 1, della medesima legge, che stabilisce espressamente che le Regioni «possono adottare ulteriori prescrizioni per garantire la sicurezza e il migliore utilizzo degli impianti»: prescrizioni alle quali, in quanto così espressamente legittimate, devono ritenersi, dunque, estesi i compiti di controllo e sanzionatori previsti dal citato art. 21, comma 1. D'altro canto, le norme precettive dettate dalla legge della Regione Basilicata n. 22 del 2009 costituiscono, a seconda dei casi, o la mera riproduzione di quelle statali, in attuazione dell'obbligo di adeguamento sancito dall'art. 22 della legge n. 363 del 2003; ovvero prescrizioni aggiuntive ispirate alla predetta finalità di «garantire la sicurezza e il migliore utilizzo degli impianti».

Tale conclusione trova ulteriore conforto nel rilievo che il comma 2 dell'art. 18 della legge statale affida specificamente alle Regioni il compito di stabilire – entro determinati limiti minimi e massimi – l'ammontare delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili per la violazione di una serie di precetti posti dalla stessa legge statale, attinenti tanto ai gestori (artt. 5, comma 3, e 6), quanto, e soprattutto, agli utenti delle aree sciabili (artt. 9-13 e 15-17). Compito che è stato assolto dalla Regione Basilicata con l'art. 19 della legge regionale in questione.

Ne deriva che le funzioni di controllo e sanzionatorie delle Forze di Polizia individuate dall'art. 21, comma 1, della legge statale – e, in piena sintonia con esso, dalle norme regionali impugnate – non possono non estendersi anche alle prescrizioni della legge regionale, giacché altrimenti dette Forze si troverebbero a vigilare sull'osservanza di regole cautelari non munite di apparato sanzionatorio.

Si sottolinea, infine, che le norme regionali impugnate – di nuovo, in piena aderenza all'art. 21, comma 1, della legge n. 363 del 2003 – prevedono che i compiti in parola siano espletati dalle Forze di Polizia esclusivamente «nello svolgimento del servizio di vigilanza e soccorso nelle località sciistiche»: ossia sul presupposto di un previo affidamento di tale servizio agli appartenenti ai singoli Corpi, secondo le regole della disciplina (statale) ordinaria.

2.1.8. «Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (lett. h)

Immune da censure regionali si rivela, nella sentenza n. 21, l'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, nella parte in cui prevede l'emanazione di uno o più decreti ministeriali concernenti la semplificazione degli adempimenti per l'installazione e la definizione di un sistema di verifiche degli impianti elettrici, radiotelevisivi,

di riscaldamento ed altri, posti all'interno degli edifici, nonché la revisione della relativa disciplina sanzionatoria.

Per la Corte, la disciplina degli impianti relativi agli edifici, quale che ne sia la destinazione d'uso, involge l'individuazione dei requisiti essenziali di sicurezza sia in fase di installazione, sia nelle successive fasi di manutenzione e gestione, in modo che sia assicurato l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti medesimi, garantendo la loro incolumità, nonché l'integrità delle cose. In quest'ambito è coinvolta, non solo la determinazione dei principi fondamentali, ma anche la regolamentazione tecnica di dettaglio. Né va tralasciato il fatto che i requisiti per la sicurezza di impianti all'interno di edifici sono per lo più previsti da norme tecniche.

La disposizione impugnata – attenendo a profili di sicurezza delle costruzioni, collegati ad aspetti di pubblica incolumità – è riconducibile alla materia della sicurezza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *h*), Cost., la quale non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

Spetta, quindi, allo Stato, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione ricorrente, adottare una disciplina applicativa dell'installazione degli impianti all'interno degli edifici anche attraverso un regolamento ministeriale.

Nella sentenza n. **167** si stabilisce che rientra nella competenza residuale regionale il disposto dell'articolo 2, comma 1, lett. *h*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, nella parte in cui stabilisce che la Regione promuove «lo sviluppo di politiche di sicurezza transfrontaliere».

In base all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, deve ritenersi estesa alla Regione Friuli-Venezia Giulia la competenza legislativa residuale in ordine alla polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost.), ferme restando le competenze esclusive statali, in particolare quella in tema di ordine pubblico e sicurezza (cfr. *infra.*, par. 7.1.2).

Al riguardo, si riafferma che Regioni e Province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza. Rientrano, invece, fra i compiti di polizia amministrativa, di competenza regionale (sentenza n. 196 del 2009), le «misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze [...] delle Regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica» (sentenza n. 290 del 2001).

Con la legge regionale n. 9 del 2009 in esame, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha ridefinito il quadro normativo in materia di polizia locale, in vista dell'obiettivo della «promozione di politiche locali ed integrate per la sicurezza sul territorio regionale».

Tali interventi devono essere intesi nel senso che la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze, svolge una mera attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza. La norma in esame, pertanto, si limita a prevedere simili interventi promozionali anche nel settore delle politiche di sicurezza transfrontaliere, senza stabilire alcuna competenza regionale alla conclusione di accordi in materia di sicurezza pubblica, nel rispetto dell'art. 117, secondo comma, lett. *h*), Cost., alla stregua del quale solo «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato» (sentenza n. 238 del 2004).

Sempre con sentenza n. **167**, la Corte non rinviene alcun *vulnus* alla competenza esclusiva dello Stato in tema di ordine pubblico e sicurezza pubblica, laddove l'art. 5 della stessa legge reg. n. 9 del 2009 dispone che «al fine di favorire il rispetto della legalità e migliorare la qualità della convivenza civile, la Regione promuove e sostiene finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo, ivi comprese le associazioni d'arma e le associazioni delle Forze dell'ordine,

nel rispetto dei principi e delle finalità previste dalle leggi statali e regionali in materia».

Per la Corte, tale norma si inserisce nel quadro del programma regionale di finanziamento annuale volto ad individuare le risorse da destinare a progetti ed interventi di rilievo regionale, locale o attuativi di accordi con lo Stato, anche favorendo il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e di singoli volontari, nell'espletamento delle attività volte a promuovere l'educazione alla convivenza ed il rispetto della legalità. Essa si limita, pertanto, a prevedere un mero sostegno economico alla stipulazione delle convenzioni che le predette associazioni provvedono a stipulare con i Comuni e le Province interessate, nell'ambito delle rispettive competenze, peraltro precisando che ciò deve avvenire «nel rispetto dei principi e delle finalità previste dalle leggi statali e regionali», senza disporre alcunché sui casi ed i modi di utilizzo delle associazioni d'arma e delle Forze dell'ordine.

La competenza esclusiva dello Stato in tema di sicurezza pubblica risulta, invece, violata dall'articolo 8, comma 6, della legge regionale n. 9 del 2009, nella parte in cui stabilisce che «nell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza previste dalla normativa statale, la polizia locale assume il presidio del territorio tra i suoi compiti primari, al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento».

La Corte ricorda che già prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, l'art. 159, comma 2, del decreto legislativo n. 112 del 1998, ha precisato che restano riservate allo Stato le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica che si riferiscono alle misure preventive e repressive atte al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale. In attuazione di tale previsione, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000, con il quale si è stabilito, fra l'altro, che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità» (art. 7, comma 1). Si è, poi, aggiunto, al comma 3, che «il Ministro dell'Interno, nell'ambito delle sue attribuzioni, promuove le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le regioni e le Amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano». In attuazione di tale norma è stato stipulato tra il Ministero dell'interno e la Regione Friuli-Venezia Giulia, il 27 marzo 2007, il Protocollo d'intesa in materia di politiche integrate di sicurezza urbana, il quale prevede, fra l'altro, la «promozione, da parte della Regione, di politiche e di interventi sul piano della prevenzione sociale, situazionale e comunitaria, anche attraverso intese locali in materia di sicurezza urbana in raccordo con le politiche di sicurezza adottate dalle competenti autorità statali, tenuto conto della specificità del territorio e dell'andamento dei fenomeni criminali», sempre però nel rispetto delle proprie competenze ed in eventuale attuazione di indicazioni del legislatore statale.

Con la modifica del Titolo V è stata riservata allo Stato, dall'art. 117, comma 2, lett. h), Cost., la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza; ed alla competenza regionale residuale – e non più concorrente – è stata attribuita la materia della polizia amministrativa locale. Quanto alla necessità di una collaborazione fra forze di polizia municipale e forze di polizia di Stato, l'art. 118, comma 3, Cost., ha provveduto espressamente a demandare alla legge statale il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Sul tema, poi, la Corte ha già affermato che le «auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa» (sentenza n. 134 del 2004; sentenze n. 10 del 2008, n. 322 del 2006, n. 429 del 2004).

Nella specie, la norma regionale censurata disciplina non solo modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze della polizia dello Stato, in evidente violazione della competenza esclusiva statale in tema di sicurezza pubblica.

Una articolata argomentazione sorregge, nella sentenza n. 226, la decisione sulle doglianze regionali avverso il comma 40 dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, dove si prevede che «i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

La facoltà di avvalersi di gruppi di osservatori privati volontari (cosiddette «ronde») per il controllo del territorio rappresenta un ulteriore strumento offerto ai sindaci, a fini di salvaguardia della sicurezza urbana, dai tre provvedimenti legislativi statali, recanti misure in materia di sicurezza pubblica, intervenuti, in rapida successione, a cavallo degli anni 2008-2009 (cosiddetti «pacchetti sicurezza»).

Esso si affianca, infatti, al potere dei sindaci di adottare, nella veste di ufficiali del Governo, provvedimenti, «anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano [...] la sicurezza urbana».

Tanto premesso, il problema nodale posto dalle questioni di costituzionalità attiene alla valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale», che compaiono nel comma 40 dell'art. 3 della legge a fini di identificazione dell'oggetto delle attività cui le associazioni di volontari sono chiamate. In particolare, si tratta di stabilire se dette formule individuino o meno ambiti d'intervento inquadrabili nella materia «ordine pubblico e sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.

La risposta è differenziata in rapporto alle due locuzioni che vengono in rilievo.

Quanto, infatti, al concetto di «sicurezza urbana», il dettato della norma impugnata non è in contrasto con la previsione costituzionale.

Come già ricordato dalla Corte, la nozione di «sicurezza urbana» identifica «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale» (*ex plurimis*, sentenze n. 129 del 2009; n. 237 e n. 222 del 2006; n. 383 e n. 95 del 2005; n. 428 del 2004).

La Corte ha, anche, ritenuto che i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza regionale (sentenza n. 196 del 2009).

Alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al concetto di «sicurezza urbana» che figura nella norma legislativa statale oggi impugnata, risultando anche più numerosi e stringenti gli argomenti in tale senso.

A fianco della titolazione della legge n. 94 del 2009, che, anche in questo caso, richiama la «sicurezza pubblica», viene in particolare rilievo l'evidenziato collegamento sistematico tra il comma 40 dell'art. 3 di detta legge – che affida al sindaco la decisione di avvalersi della collaborazione delle associazioni di volontari – e il citato art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000: collegamento reso, peraltro, più evidente dalla disposizione del comma 5 di tale articolo, che già prefigurava il coinvolgimento di «soggetti privati» in rapporto ai provvedimenti sindacali a tutela della sicurezza urbana che interessassero più comuni.

Di qui, dunque, la logica conseguenza che il concetto di «sicurezza urbana» debba avere l'identica valenza nei due casi: cioè quella che, in rapporto ai provvedimenti previsti dal TUEL, la citata sentenza n. 196 del 2009 ha già ritenuto non esorbitante dalla previsione dell'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. Quanto precede trova, del resto, conferma nel d.m. 8 agosto 2009, che, in attuazione del comma 43 della legge n. 94 del 2009, individua gli ambiti operativi dell'attività delle associazioni in

questione. Tale decreto richiama, infatti, nel preambolo espressamente tanto l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, quanto il d.m. 5 agosto 2008, e fa ulteriore, specifico rinvio al secondo nell'art. 1, comma 2, proprio al fine di estendere all'attività delle associazioni di volontari la nozione di «sicurezza urbana» da esso offerta.

Sotto diverso profilo, poi, l'intera disciplina dettata dalle norme impugnate si presenta coerente con una lettura del concetto di «sicurezza urbana» evocativa della sola attività di prevenzione e repressione dei reati. Significative, in tale direzione, appaiono segnatamente le circostanze che la decisione del sindaco di avvalersi delle associazioni di volontari richieda una intesa con il prefetto; che le associazioni debbano essere iscritte in un registro tenuto a cura dello stesso prefetto, previo parere, in sede di verifica dei requisiti, del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica; che il sindaco debba preferire le associazioni costituite da personale in congedo delle Forze dell'ordine, delle Forze armate o di altri Corpi dello Stato, ossia da soggetti già impegnati istituzionalmente, o talvolta utilizzati in funzione integrativa nell'esercizio di attività di prevenzione e repressione dei reati; che, infine, le segnalazioni degli osservatori siano indirizzate in via esclusiva alle Forze di polizia, statali o locali.

Nella sentenza n. 278, la Corte disattende le censure regionali avverso l'art. 25, comma 2, lett. a), della legge n. 99 del 2009 (Delega in materia di energia nucleare), che reca il seguente principio e criterio direttivo: «previsione della possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e protezione».

La Corte ritiene prive di fondamento due tesi interpretative prospettate. In base alla prima, la disposizione costituirebbe il fondamento normativo della potestà statale di localizzare gli impianti nucleari, e si porrebbe perciò in contrasto con gli artt. 117, comma 3, e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, disponendo una chiamata in sussidiarietà, in difetto di intesa con la Regione interessata.

Per la Corte appare chiaro, fin dal contenuto letterale della norma, che il legislatore delegante non ha inteso qui disciplinare la fase di individuazione del sito ma la sola eventualità che, a sito prescelto, esso possa acquisire il particolare status di area soggetta a vigilanza e protezione.

Con la seconda tesi si sostiene che la norma impugnata si presterebbe a giustificare misure protettive eccedenti l'ambito della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, per sconfinare sul terreno del governo del territorio, con ciò violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione della mancata previsione che tali misure siano adottate, previa intesa con le Regioni o la Regione interessata, e che l'intesa si estenda fino alla selezione dell'area.

La Corte, di contro, ritiene che l'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. giustifichi una disciplina statale finalizzata alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004), con particolare riferimento ai siti ove viene trattata l'energia nucleare, ovvero dove sono depositati i rifiuti radioattivi, attesi i gravi rischi che notoriamente conseguono ad un indebito trattamento di tali fonti e di tali materiali. In un simile contesto, la disposizione impugnata rimette allo svolgimento normativo di spettanza del legislatore delegato la più puntuale determinazione del contenuto delle misure necessarie, le quali assumeranno forme corrispondenti alla ragione giustificatrice che si è appena evidenziata. Ove, invece, tali misure venissero a compromettere una sfera di competenza assegnata alle Regioni, non mancheranno a quest'ultime gli strumenti giurisdizionali per far valere le proprie prerogative, se del caso anche innanzi a questa Corte.

Quanto, poi, alla selezione dell'area di interesse strategico nazionale, una volta chiarito l'ambito applicativo della norma di delega, ed anche ammesso in via meramente ipotetica che essa sia più ampia della porzione di territorio ove l'impianto è collocato, deve ritenersi che la Regione non abbia titolo per concorrere all'esercizio di una funzione corrispondente ad un ambito di potestà esclusiva statale, che, nel rispetto dell'art. 118 Cost., sia stata allocata dalla legge nazionale presso organi centrali (sentenze n. 15 del 2010 e n. 88 del 2009).

2.1.9. «Giurisdizione e norme processuali» (lett. l)

Fondata si rivela, nella sentenza n. **167**, la censura avverso l'art. 15, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), nella parte in cui prevede che «gli agenti della polizia locale sono agenti di polizia giudiziaria. Gli ispettori e i commissari della polizia locale sono ufficiali di polizia giudiziaria. Il comandante del Corpo di polizia locale dei comuni capoluogo di provincia non riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria».

In proposito, la Corte ribadisce che «quanto alla polizia giudiziaria che, a norma dell'art. 55 del codice di procedura penale, opera, di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria, ai fini della applicazione della legge penale, l'esclusione della competenza regionale» in materia di attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria «risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lett. l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione» (sentenza n. 313 del 2003).

La norma regionale censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima, in quanto, provvedendo ad attribuire agli addetti alla polizia locale la qualifica di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione penale. Nessun rilievo assume, al riguardo, l'esistenza di norme statali (ed in particolare dell'art. 5 della legge n. 65 del 1986) che già riconoscono la qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria al personale della polizia locale, posto che «il problema qui in discussione non è di stabilire chi, attualmente, sia riconosciuto come ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ma di stabilire chi abbia la competenza a operare il riconoscimento» (sent. n. 313 del 2003), competenza «riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale» (sent. n. 185 del 1999).

Un *vulnus* ad una competenza di esclusiva spettanza statale viene ravvisata nel giudizio di legittimità costituzionale della legge reg. Puglia n. 32 del 2009 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), là dove si stabilisce (art. 1, comma 3, lett. h) che le politiche della Regione sono finalizzate, tra l'altro, «a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione» (sentenza n. **299**).

Siffatta disposizione contempla un intervento che, in considerazione dell'univoco riferimento allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerne, all'evidenza, aspetti entrambi riconducibili all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla disciplina del diritto di difesa dei non abbienti, che le norme statali contemplano in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato (artt. 74 e seguenti del d.P.R. n. 115 del 2002, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»).

2.1.10. «Ordinamento civile» (lett. l)

Una palese esorbitanza dalle competenze regionali viene ravvisata, con la sentenza n. **151**, nelle disposizioni dettate dall'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2009, laddove, al comma 1, si disciplina il potere dell'amministrazione pubblica di procedere a controlli sullo stato di malattia dei propri dipendenti e, al comma 2, si definiscono le fasce orarie di reperibilità, strumentali alla concreta attuazione ed efficacia di quei controlli.

Tali norme, sottolinea la Corte, regolano un'espressione particolare del più generale potere di controllo che l'ordinamento riconosce in capo al datore di lavoro. La fonte di tale potere è il contratto di lavoro laddove si tende a garantire l'interesse della parte datoriale ad una corretta esecuzione degli obblighi del prestatore di lavoro.

Trattandosi di uno dei poteri principali che l'ordinamento attribuisce ad una delle parti di un rapporto contrattuale (quello di lavoro subordinato), la relativa disciplina deve essere uniforme sul terri-

torio nazionale e imporsi anche alle Regioni a statuto speciale, così come già affermato da questa Corte con riferimento a norme concernenti altri istituti del rapporto di pubblico impiego “contrattualizzato” (sentenze n. 189 e n. 95 del 2007).

Di conseguenza, se il potere di controllo della pubblica amministrazione sulle assenze per malattia dei dipendenti, il cui rapporto di lavoro è retto dalla disciplina generale di diritto privato, appartiene alla materia dell’ordinamento civile, alle Regioni è comunque precluso porre in essere, con propri atti legislativi, ogni disciplina di quei controlli. E ciò indipendentemente dal contenuto della normativa statale nella materia.

La questione è fondata altresì per il successivo comma 3 dello stesso art. 2. della legge reg. Valle d’Aosta n. 5 del 2009

Anch’esso, infatti, regola un aspetto proprio del contratto di lavoro subordinato, vale a dire la previsione degli emolumenti che il lavoratore ha diritto di percepire durante il periodo in cui non può eseguire la propria prestazione perché affetto da malattia. Si tratta di un diritto patrimoniale del dipendente che trova la sua unica causa nel rapporto contrattuale che lo lega al datore di lavoro e, non a caso, è disciplinato anche dal codice civile all’art. 2110.

Altresì illegittimo si rivela l’art. 3 della stessa legge, dove si prevede la possibilità di chiedere l’esonero dal servizio solo nel corso del triennio antecedente la data di maturazione dell’anzianità contributiva massima di 40 anni.

L’istituto dell’esonero è stato introdotto dal legislatore statale con l’art. 72 del d.l. n. 112 del 2008, il quale prevede che – nel triennio 2009-11 – i dipendenti delle pubbliche amministrazioni elencate nel comma 1 dello stesso art. 72 possono chiedere, nel quinquennio precedente il raggiungimento dell’anzianità contributiva di 40 anni, di essere esonerati dal servizio e che la pubblica amministrazione, in ragione delle proprie esigenze funzionali, può accogliere tale richiesta. Durante il periodo di esonero il dipendente non lavora per la propria amministrazione, riceve da questa il cinquanta per cento del trattamento economico in godimento e può contemporaneamente svolgere attività di lavoro autonomo.

L’art. 3 della legge valdostana disciplina il medesimo istituto in maniera analoga alla normativa statale, con la differenza che esso limita la facoltà di chiedere l’esonero al triennio (invece che al quinquennio) precedente il raggiungimento dell’anzianità contributiva di 40 anni.

Ritiene la Corte che l’intera disciplina dell’istituto dell’esonero incide sui diritti e gli obblighi delle parti del rapporto di lavoro pubblico: esso comporta la sospensione dell’obbligo fondamentale del dipendente (quello di eseguire la prestazione lavorativa) e la sostituzione dell’oggetto dell’obbligazione principale della parte datoriale (quella retributiva).

Trattandosi di istituto che integra la disciplina privatistica del rapporto contrattuale che lega il dipendente con l’ente pubblico, esso appartiene alla materia dell’ordinamento civile e pertanto l’art. 3 della legge reg. Valle d’Aosta n. 5 del 2009 è illegittimo perché invade un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva statale.

Nella sentenza n. **324**, non si condividono le doglianze regionali avverso l’art. 40, comma 1, lett. *f*), del decreto legislativo n. 150 del 2009, nella parte in cui ha introdotto nell’art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, il comma *6-ter*, secondo il quale i precedenti commi 6 (disciplinante le condizioni per l’affidamento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all’amministrazione conferente) e *6-bis* (in tema di calcolo delle percentuali di incarichi attribuibili agli esterni) del citato art. 19 si applicano anche alle Regioni e agli enti locali.

Secondo la Corte, la normativa impugnata è riconducibile alla materia dell’ordinamento civile, poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato. Conseguentemente, la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell’ordinamento civile.

In particolare, l’art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno, alla

durata massima dell'incarico (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro), all'indennità che – a integrazione del trattamento economico – può essere attribuita al privato, alle conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego pubblico e, infine, alla percentuale massima di incarichi conferibili a soggetti esterni (il successivo comma 6-bis contiene semplicemente una prescrizione in tema di modalità di calcolo di quella percentuale).

Tale disciplina non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. Essa attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico, ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l'amministrazione stipula con il soggetto ad essa esterno cui conferisce l'incarico dirigenziale.

Eguale infondata si rivela l'impugnativa – scrutinata nella medesima sentenza – avverso l'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, il quale sostituisce l'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, che ora prevede che tutte le amministrazioni, e dunque anche le Regioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali necessarie per coprire posti vacanti, debbano «rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta» e che «il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato».

La norma impugnata, anche in questo caso, non appartiene ad ambiti materiali di competenza regionale, bensì alla materia dell'ordinamento civile.

L'istituto della mobilità volontaria altro non è che una fattispecie di cessione del contratto; a sua volta, la cessione del contratto è un negozio tipico disciplinato dal codice civile (artt. 1406-1410). Si è, pertanto, in materia di rapporti di diritto privato e gli oneri imposti alla pubblica amministrazione dalle nuove disposizioni introdotte dall'art. 49 del d.lgs. n. 150 del 2009 rispondono semplicemente alla necessità di rispettare l'art. 97 Cost., e, precisamente, i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione.

La Corte, con la sentenza n. **332**, stabilisce che viola una materia di spettanza esclusiva dello Stato l'art. 11, comma 5, della legge reg. Marche n. 31 del 2009, dove si prevede che le risorse destinate al finanziamento del trattamento accessorio dei dipendenti addetti alle segreterie particolari dei componenti della Giunta regionale e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e degli autisti – categorie di personale sottratte all'operatività delle voci di trattamento accessorio definite dalla contrattazione collettiva – confluiscono nelle risorse previste dalla contrattazione medesima per finanziare quelle voci.

La disposizione, ad avviso della Corte, sopprime sostanzialmente lo speciale regime del trattamento economico accessorio, in precedenza previsto per gli impiegati addetti alle segreterie particolari e per gli autisti, con la conseguenza che anche ad essi si applica il trattamento accessorio disciplinato dal contratto collettivo che viene ad essere esteso, in questa maniera, a lavoratori che originariamente non ne erano destinatari.

La Corte sottolinea di avere già dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che determinavano il trattamento economico di alcune categorie di dipendenti pubblici (sentenza n. 189 del 2007), affermando che in tal modo esse si ponevano in contrasto con il generale principio, secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di lavoro è stato "privatizzato", deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva. Principio fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati.

In conclusione, la norma impugnata, attribuendo a determinati dipendenti regionali un certo trattamento accessorio in luogo di quello precedentemente goduto, tocca un aspetto essenziale del regime giuridico del rapporto contrattuale di lavoro subordinato che lega i dipendenti pubblici al loro ente di appartenenza. Essa interviene a disciplinare i reciproci diritti ed obblighi delle parti di natura economica, che sono sicuramente riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, di esclusiva

competenza statale.

2.1.11. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela del risparmio e dei mercati finanziari» (lett. e) e di «ordinamento civile» (lett. l)

Con la sentenza n. 52, non fondata è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, il quale detta una disciplina volta a contenere l'uso degli strumenti finanziari derivati da parte delle Regioni e degli enti locali, in modo da contenere l'indebitamento.

La Corte dopo avere affermato che le clausole di mera qualificazione sono prive di reale forza precettiva e, dunque, carenti di capacità lesiva delle prerogative regionali costituzionalmente garantite, ha, preliminarmente, ricostruito il contesto normativo in cui si colloca la complessa disciplina dei contratti di finanziamento mediante strumenti finanziari derivati, tanto a regime, quanto transitoria, per poi passare all'esame delle singole censure.

L'art. 62 del d.l. n. 112 del 2008, novellato dalla legge n. 203 del 2008, reca una duplice disciplina normativa: la prima a regime e la seconda transitoria.

La prima è contenuta nel comma 3, del citato art. 62 il quale prevede che «il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa, per i profili d'interesse regionale, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, individua la tipologia dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati» previsti all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 58 del 1998 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali «possono concludere, e indica le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento». Il comma in esame stabilisce, inoltre, che «al fine di assicurare la massima trasparenza dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati nonché delle clausole relative alle predette componenti derivate, il medesimo regolamento individua altresì le informazioni, rese in lingua italiana, che gli stessi devono contenere».

Con la norma transitoria, contenuta nel comma 6 dello stesso art. 62, il legislatore ha disposto che ai predetti enti «è fatto divieto di stipulare», fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, e comunque per il periodo minimo di un anno, «contratti relativi agli strumenti finanziari derivati». Il secondo inciso dello stesso comma puntualizza che «resta ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura».

Orbene, le norme censurate, hanno ad oggetto la disciplina dei contratti di finanziamento mediante strumenti finanziari derivati stipulati dalle Regioni, dalle Province autonome e dagli enti locali territoriali; sicché la contrattazione avente ad oggetto i predetti strumenti si colloca nel mercato mobiliare.

Sulla base di un'ampia premessa, la Corte ha individuato l'ambito materiale nel quale ricondurre la disciplina denunciata e cioè la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela del risparmio e mercati finanziari» di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.; la predetta disposizione costituzionale, nella parte in cui assegna allo Stato la competenza in materia di mercati finanziari, si riferisce sia al mercato bancario e assicurativo, sia a quello mobiliare, che identifica, in realtà, il mercato finanziario in senso stretto.

Tale ambito materiale ricomprende tutte quelle misure legislative volte ad assicurare, sul piano macroeconomico e per fini di uniformità sull'intero territorio nazionale, la stabilità finanziaria dei mercati in cui si svolgono le contrattazioni, nonché la tutela del risparmio.

Secondo la Corte, la finalità che con le disposizioni del comma 3 del novellato art. 62 il legislatore statale ha inteso perseguire è proprio quella di garantire la tutela del mercato mobiliare in rapporto

alle modalità di accesso delle Regioni e degli enti locali alle suddette tipologie di contrattazione, le quali sono, per loro stessa natura, idonee ad alterare i complessivi equilibri finanziari del mercato di riferimento. È innegabile, infatti, che i derivati finanziari scontino un evidente rischio di mercato, non preventivamente calcolabile, ed esponano gli enti pubblici ad accollarsi oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione del contratto, utilizzando per l'operazione di investimento un contratto con caratteristiche fortemente aleatorie per le finanze dell'ente. Si tratta, pertanto, di una disciplina che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici.

Sotto altro aspetto, il massiccio ingresso di soggetti, e cioè degli enti pubblici ai quali si riferisce la contestata normativa, nel mercato finanziario, con l'apporto di capitali di notevole entità, è tale da comportare profonde modificazioni strutturali nel mercato stesso, con riferimento sia alla tipologia dei contratti che gli enti sarebbero autorizzati a stipulare, sia alle condizioni e ai limiti che la normativa regolamentare di attuazione potrebbe porre.

Sono queste le ragioni che, secondo la Corte, hanno indotto il legislatore statale a prevedere, con l'impugnato comma 3, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa per il loro accesso al relativo mercato mobiliare, sia pure demandandone la disciplina attuativa, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ad un regolamento ministeriale, volto ad individuare, in modo puntuale, sia la tipologia dei contratti, sia le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli enti in questione hanno la facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento. Ciò il legislatore ha fatto, tenuto conto della spiccata aleatorietà delle negoziazioni aventi ad oggetto gli strumenti finanziari in esame, all'evidente scopo di evitare che possa essere messa in pericolo la disponibilità delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività.

A tale considerazione, la Corte ha aggiunto che la realtà ha ampiamente dimostrato che persino le operazioni di rinegoziazione dei contratti derivati, a seguito di ristrutturazione del debito, nel prevedere fin dall'inizio condizioni di sfavore degli enti, comportano l'assunzione di rischi aggiuntivi mediante lo spostamento nel tempo degli oneri derivanti da condizioni ancora più penalizzanti rispetto a quelle iniziali.

A ulteriore conferma della riconducibilità del contenuto delle norme in esame alla materia dei mercati finanziari, la Corte ha anche richiamato la parte della disposizione impugnata la quale stabilisce che la normativa in questione deve essere emanata sentite la Banca d'Italia e la Consob, e cioè i soggetti ai quali, come si è già osservato, sono assegnati rilevanti funzioni di vigilanza da esercitarsi proprio nello specifico settore del mercato mobiliare.

La Corte ha anche sottolineato come la disciplina normativa adottata dal legislatore statale, abbia, altresì, una diretta incidenza sulla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.).

Infatti, sempre avendo riguardo all'oggetto e alla finalità perseguita dalle norme impugnate, il legislatore ha inteso disciplinare, per tutelare la parte "debole" del contratto, taluni profili specificamente afferenti allo svolgimento di rapporti negoziali che rinvengono la loro fonte in categorie contrattuali che si collocano nell'ambito dei mercati mobiliari.

In particolare, si tratta di norme imperative che perseguono una finalità chiaramente protettiva, come risulta dalla previsione – che non forma oggetto di impugnazione – introdotta, nel comma 5 dell'art. 62 del d.l. n. 112 del 2008, dall'art. 3 della legge n. 203 del 2008 – secondo cui i contratti relativi a strumenti finanziari derivati, che risultino stipulati dagli enti territoriali in violazione delle disposizioni previste dal citato regolamento ministeriale, sono nulli e tale nullità «può essere fatta valere solo dall'ente».

L'attribuzione di una legittimazione speciale riservata soltanto all'ente pubblico, cui la tutela in questione si indirizza, a fronte della regola generale vigente per i contratti disciplinati dal codice civile (secondo la quale, la nullità può essere fatta valere da chiunque vi abbia interesse), giustifica la qualificazione del rimedio previsto come «nullità di protezione»; espressione questa utilizzata, in

una fattispecie per molti aspetti analoga, dall'art. 36 del decreto legislativo n. 206 del 2005 (Codice del consumo, a norma dell'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229). In altri termini, in linea con l'esigenza di una particolare tutela riservata alla parte debole del rapporto contrattuale, trova giustificazione una disciplina derogatoria del principio generale della legittimazione aperta a chiunque vi abbia interesse, e, dunque, la previsione di un rimedio che rimette alla parte protetta la valutazione se avvalersene o meno.

Inoltre il titolo di legittimazione dell'ordinamento civile presenta, nello specifico settore in esame, profili di stretta connessione con la materia dei mercati finanziari e tutela del risparmio, in ragione del particolare rapporto che si instaura tra contratto e mercato.

A tale proposito, deve rilevarsi come le regole applicabili ai singoli contratti aventi ad oggetto gli strumenti finanziari derivati, per gli scopi sin qui indicati, sono destinate ad influenzare direttamente anche quelle generali del mercato, oltre che gli equilibri economici che nella finanza regionale e locale si intendono assicurare. In altri termini, è indubbio che il legislatore, ponendo regole indirizzate al singolo rapporto negoziale, ha adottato una normativa suscettibile di incidere in via diretta anche sulla disciplina del segmento di attività economica costituito dal mercato finanziario in cui quella contrattazione si inserisce. E ciò particolarmente con riferimento all'aspetto finalistico delle nuove disposizioni adottate.

La stretta connessione esistente tra contratto e mercato – ricostruita alla luce dell'oggetto della disciplina e delle finalità perseguite dal legislatore – determina, pertanto, come si è già sottolineato, un rapporto di interrelazione tra la materia dell'ordinamento civile, per gli aspetti di regolamentazione particolare dell'atto contrattuale, e quella del mercato finanziario, per l'oggetto di esse e, soprattutto, per l'incidenza degli strumenti derivati sul complessivo andamento del mercato stesso.

Infine, ha aggiunto la Corte, un terzo ambito materiale che viene, nella specie, in rilievo è rappresentato dal coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Per costante giurisprudenza della Corte, norme statali che fissano limiti alla spese di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 237 e n. 139 del 2009). Il legislatore statale può, dunque, legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 237 del 2009). Inoltre, sebbene la Corte abbia affermato che le misure statali non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008), possono essere ricondotte nell'ambito del principio di coordinamento della finanza pubblica «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali».

La Corte ha dunque osservato che la disciplina dei derivati finanziari si colloca alla confluenza di un insieme di materie, cioè «mercati finanziari», «ordinamento civile» e «coordinamento della finanza pubblica»: le prime due di competenza esclusiva dello Stato e l'ultima di competenza concorrente. In questi casi la giurisprudenza costituzionale, mancando un meccanismo di composizione delle interferenze previsto dalla Costituzione, utilizza normalmente il criterio della prevalenza, il quale presuppone l'inquadramento nell'ambito materiale cui è riconducibile il nucleo essenziale delle norme censurate.

Applicando tale criterio per la risoluzione della controversia la Corte ha rilevato che, alla luce di quanto esposto, la finalità principale della normativa statale in esame sia rappresentata dalla tutela del risparmio e dei mercati finanziari, nonché dalla disciplina di rapporti privatistici e dei connessi rimedi azionabili in caso di violazione delle disposizioni disciplinatrici del settore.

In altri termini, la peculiarità del contenuto della tipologia contrattuale impone di risolvere il concorso delle plurime competenze legislative riconducibili alle elencazioni contenute ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. mediante l'inquadramento della normativa censurata in via prevalente nelle materie dei mercati finanziari e dell'ordinamento civile, di esclusiva spettanza statale.

Rilevando la coerenza di quanto in precedenza osservato, anche rispetto alla sentenza n. 376 del 2003, la Corte ha respinto la ulteriore censura formulata dalla ricorrente per asserita violazione del

sesto comma dell'art. 117 della Costituzione. Ciò in quanto, sulla base delle medesime argomentazioni sopra esposte, trova giustificazione la previsione, contenuta nello stesso comma 3 della norma impugnata, di un regolamento statale volto ad individuare la tipologia di contratti che gli enti territoriali possono stipulare e le componenti derivate che gli enti stessi possono prevedere nei relativi contratti di finanziamento.

L'art. 117, comma 6, Cost., infatti, attribuisce allo Stato la potestà regolamentare – senza alcuna limitazione connessa alla tipologia dei regolamenti (sentenza n. 200 del 2009) – nelle materie che la stessa Costituzione attribuisce alla esclusiva potestà legislativa statale.

Sul piano poi della necessità di rispettare le regole cooperative nella fase di emanazione dell'atto regolamentare, la Corte ha rilevato come, pur non essendo imposta sul piano costituzionale l'osservanza delle predette regole, in presenza di una prevalente competenza statale, il coinvolgimento regionale, nella specie, è stato, comunque, assicurato nel suo più alto livello dal novellato comma 3 dell'art. 62. Tale disposizione ha previsto, infatti, che il regolamento *de quo* debba essere adottato, «per i profili di interesse regionale», d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; vale a dire mediante la partecipazione dello Stato e delle Regioni nel fissare i contenuti della normativa regolamentare attuativa.

Le considerazioni svolte ha poi affermato la Corte, comportano la declaratoria di non fondatezza anche della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente, in relazione all'art. 117 della Costituzione, nei confronti della disciplina transitoria contenuta nel comma 6 del novellato art. 62.

Detto comma dispone che «agli enti» di cui al comma 2 (vale a dire alle Regioni, alle Province autonome e agli enti locali) è fatto divieto di stipulare, fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, e comunque per il periodo minimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto, contratti relativi agli strumenti finanziari derivati; ferma restando la possibilità di ristrutturare il contratto derivato.

La suindicata norma di divieto temporaneo per gli enti in questione trova comunque la sua giustificazione nella necessità di impedire che, mediante la stipulazione di contratti fortemente aleatori, le finanze degli enti stessi siano sottoposte a esposizioni debitorie anche molto gravose. E, come si è innanzi rilevato, la stessa possibilità di rinegoziazione dei contratti già stipulati non è priva di rischi per la finanza regionale e locale.

Né, ha proseguito la Corte, la disposizione in esame è in contrasto con l'ultima parte dell'art. 119 Cost. sotto il profilo che, mentre la citata disposizione stabilisce che è possibile ricorrere all'indebitamento («senza limitazione alcuna, quanto agli strumenti utilizzabili») solo per finanziare spese d'investimento, nella specie le norme impuginate escluderebbero in radice tale possibilità. Infatti, l'ultimo comma dell'art. 119 Cost. pone un vincolo di equilibrio finanziario che si sostanzia nel consentire agli enti locali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento.

In proposito la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza circa le nozioni di «indebitamento» e di «investimento», nel senso che non possono essere determinate a priori in modo assolutamente univoco (sentenza n. 425 del 2004), per affermare che spetta allo Stato, con determinazione non manifestamente irragionevole, definire, in relazione ai diversi contesti che possono venire in rilievo, il significato delle espressioni in esame.

Nella fattispecie in esame, ha concluso la Corte, il legislatore, con il divieto, sia pure temporaneo, di stipulare contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati, ha evidentemente ritenuto che tale attività, potendo avere natura altamente rischiosa, dato il suo carattere intrinsecamente aleatorio, non possa essere qualificata quale attività di investimento. Non si presenta, dunque, manifestamente irragionevole la scelta di vietare, tra l'altro in via transitoria, il ricorso a tali tipologie di negoziazione avente carattere di oggettiva pericolosità per l'equilibrio della finanza regionale e locale.

2.1.12. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lett. e) e di «ordinamento civile» (lett. l)

Con la sentenza n. **45**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale formulata nei confronti dell'art. 17, che introduce l'art. 13-*bis* della legge della Provincia autonoma di Trento n. 26 del 1993, articolo ritenuto incostituzionale nella parte in cui, al comma 1, ed al comma 2, lettere b); e); f); i); j); k); l); m); n); o); p); q); r); s), rinvia ad un regolamento provinciale la disciplina di materie che, a giudizio del ricorrente, rientrerebbero nell'ordinamento civile e nella tutela della concorrenza. Infatti, la norma impugnata, secondo la Corte, deve essere intesa nel senso che il regolamento può essere emanato per disciplinare, anche quando ha ad oggetto capitoli generali, ambiti materiali rientranti esclusivamente nella competenza provinciale. Qualora l'atto regolamentare esorbiti dai predetti ambiti restano comunque esperibili i previsti rimedi giurisdizionali, compreso, eventualmente, anche il ricorso per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte.

Per le medesime ragioni da ultimo indicate, non è stata ritenuta fondata la censura relativa all'art. 111, che demanda ad un regolamento provinciale l'adozione delle norme di attuazione della legge provinciale in esame.

Neanche la questione relativa all'art. 20 della legge provinciale n. 10 del 2008 – il quale disciplina il documento tecnico di cantiere che può essere richiesto all'appaltatore dal direttore dei lavori per lavorazioni nelle quali l'organizzazione dell'appaltatore e le tecnologie operative di cui esso dispone richiedono di dettagliare le fasi esecutive – è stata ritenuta fondata. Infatti, secondo la Corte, la disposizione impugnata si limita a disciplinare fasi afferenti alla organizzazione del momento esecutivo del rapporto contrattuale senza incidere sui principi generali che impongono il rispetto di regole comuni finalizzate ad assicurare un pari trattamento tra gli operatori economici del settore. Al riguardo, la Corte, sia pure con riferimento al riparto di competenza tra Stato e Regioni a statuto ordinario, dopo avere affermato che la fase di conclusione ed esecuzione del contratto rientra prevalentemente nella materia dell'ordinamento civile, ha aggiunto che ciò non significa che «in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo alla pubblica amministrazione poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva» (sentenza n. 401 del 2007).

Destituita di fondamento è stata ritenuta anche la doglianza relativa all'art. 90, il quale disciplina le riserve e le contestazioni tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'appaltatore. Tale disposizione, infatti, contempla l'istituto dell'accordo bonario per la risoluzione delle riserve che non rientra nella materia della giustizia amministrativa, attenendo alla fase dell'organizzazione amministrativa dell'ente provinciale.

Infine, non fondata è stata ritenuta la censura che ha investito l'art. 110, il quale stabilisce che «per gli istituti non previsti» dalla legge provinciale «trova applicazione la normativa comunitaria in materia, che può essere specificata mediante i regolamenti di attuazione». Infatti, secondo la Corte, le disposizioni di principio contenute nel Codice degli appalti, che, nella specie, costituiscono attuazione delle prescrizioni comunitarie, non necessitano di un richiamo da parte delle norme impuginate ai fini della loro applicabilità nel territorio provinciale.

Con la sentenza n. **325**, la Corte ha ritenuto priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 23-*bis*, comma 10, lett. a), seconda parte, del d.l. n. 112 del 2008, articolo aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 – sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. n. 135 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009 – il quale stabilisce che la potestà regolamentare dello Stato prescriva alle società *in house* e alle società a partecipazione mista pubblica e privata di osservare «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale». Tale disposizione, infatti, attiene, in primo luogo, alla materia della tutela della concorrenza, perché è finalizzata ad evitare che, nel caso di affidamenti diretti, si possano determinare distorsioni dell'assetto concorrenziale del mercato nella fase, successiva all'affidamento del servizio, dell'acquisizione degli strumenti necessari alla concreta gestione del servizio stesso. In secondo luogo, essa attiene anche alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato, in quanto impone alla particolare categoria di società cui è affidata in via diretta la gestione di servizi pubblici locali una specifica modalità di conclusione dei contratti per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale (sentenza n.

295 del 2009). Ne consegue, ha affermato la Corte, che la previsione del semplice parere della Conferenza unificata, anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

2.1.13. L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (lett. h) e di «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale» (lett. l)

Nella sentenza n. **223**, si dichiara che le competenze esclusive statali sono violate dalla legge reg. Campania n. 10 del 2009 (Regolamentazione e uso degli apparecchi di misurazione della velocità "autovelox" sulle strade di proprietà regionale). L'art. 2, comma 1, della legge regionale stabilisce che «ai fini del corretto utilizzo, gli apparecchi di misurazione della velocità devono essere impiegati esclusivamente a scopo preventivo e per indurre una maggiore consapevolezza dell'uso dei mezzi di trasporto. Non è consentito l'uso repressivo di tali apparecchi». Il successivo art. 5 disciplina la tipologia della segnaletica e la distanza che deve intercorrere tra questa e la postazione di controllo.

La Corte, dopo aver ribadito che la disciplina della circolazione stradale è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 428 del 2004), rileva che l'art. 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il Nuovo codice della strada, nell'individuare i «principi generali» della disciplina, esplicitamente dichiara che «la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato».

Pertanto, non può essere condiviso l'argomento difensivo secondo il quale le norme della legge impugnata si riferirebbero solo alle strade della Regione Campania, dal momento che la sentenza n. 428 del 2004 non distingue, ai fini della competenza esclusiva dello Stato in tema di circolazione stradale, tra strade classificate come statali, regionali o provinciali.

Nello specifico, le disposizioni censurate si pongono in contrasto con la normativa statale (art. 142, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992), secondo cui «per la determinazione dell'osservanza dei limiti di velocità sono considerati fonti di prova le risultanze delle apparecchiature debitamente omologate»; nonché con l'art. 142, comma 6-bis, dello stesso decreto legislativo, per il quale le postazioni di controllo sulla rete stradale per il rilevamento della velocità devono essere preventivamente segnalate e ben visibili. Le modalità di impiego sono poi stabilite dall'art. 2, comma 1, del decreto del Ministro dei trasporti 15 agosto 2007, ai sensi del quale è necessario che non vi siano tra il segnale e il luogo di effettivo rilevamento intersezioni stradali che comporterebbero la ripetizione del messaggio dopo le stesse, e comunque che non vi sia una distanza superiore a quattro chilometri.

Le norme impuginate e quelle che residuerebbero tendono, quindi, a sostituirsi alle norme del Nuovo codice della strada aventi lo scopo di indurre gli automobilisti ad un corretto comportamento nella guida, anche al fine di sanzionare il superamento dei limiti di velocità.

2.1.14. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lett. m)

La Corte, nella sentenza n. **10**, non condivide le doglianze regionali avanzate nei confronti dell'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008, commi 29, 30 e dal 32 al 38-bis, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 133 del 2008, che ha istituito un Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, con previsione della diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli (cd. *social card*), attribuendo al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di avvalersi di altre amministrazioni con facoltà di richiedere a tutti gli enti pubblici informazioni strumentali alla concessione della provvidenza.

Le norme impuginate sono, a detta della Corte, preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (per tutte, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008). La finalità delle disposizioni impuginate e l'ambito sul quale esse in-

cidono non consentono, tuttavia, di ritenere vulnerati i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti e di negare il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame.

A seguito della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni realizzata con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, al primo è riservata, tra l'altro, quella relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.). L'attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004).

Con tale titolo di legittimazione 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» (sentenza n. 134 del 2006). Non si tratta, infatti, di una «materia» in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, 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).

Siffatto parametro costituzionale consente, quindi, 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 (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista (espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.). 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 e 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.

Un tale intervento da parte dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007).

In applicazione di tali principi, va osservato che una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.

Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere del-

lo Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli.

Il legislatore statale, d'altra parte, ha espressamente invocato a fondamento dell'intervento, significativamente realizzato con decreto-legge e in corso d'anno, le «straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari» ed il «costo delle bollette energetiche» e «della fornitura di gas da privati» (art. 81, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 133 del 2008); ciò induce a ritenere che, in condizioni di normalità, le invocate procedure concertative possano essere riprese. Ed anche si ritiene che, una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione.

La Corte dichiara, nella sentenza n. 44, la illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. a), della legge reg. Puglia n. 39 del 2006, laddove si impartiscono direttive ai medici, ove essi intendano prescrivere al paziente farmaci inibitori della pompa protonica, tali da rendere, di regola e salvo particolari eccezioni, rimborsabile da parte del Servizio sanitario nazionale il solo «prezzo minimo di riferimento calcolato in euro 0,90» per dose giornaliera.

La Corte ricorda i fondamentali punti di arrivo della sentenza n. 271 del 2008, tuttora pienamente validi, che possono essere individuati in quattro passaggi argomentativi: in primo luogo, «l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di eguaglianza sul territorio nazionale». Si opera pertanto in un ambito di esclusiva competenza statale.

In secondo luogo, la vigente legislazione statale «assicura a tutti la totale rimborsabilità dei farmaci collocati in classe A del prontuario farmaceutico, ma aggiunge (art. 6, comma 1, del d.l. n. 347 del 2001) che, entro tale categoria, la comprovata equivalenza terapeutica dei farmaci consente, nelle forme ivi previste, che possa essere esclusa in modo totale o parziale la rimborsabilità dei medicinali più onerosi per le finanze pubbliche alle condizioni fissate dallo stesso legislatore statale». In quest'ambito, si prevede che la Commissione unica del farmaco, ora sostituita dalla Commissione consultiva tecnico-scientifica dell'AIFA, possa individuare «i farmaci che, in relazione al loro ruolo non essenziale, alla presenza fra i medicinali concedibili di prodotti aventi attività terapeutica sovrapponibile secondo il criterio delle categorie terapeutiche omogenee, possono essere totalmente o parzialmente esclusi dalla rimborsabilità».

In terzo luogo, il comma 2 dell'art. 6 del d.l. n. 347 del 2001 prevede espressamente che in questo caso «la totale o parziale esclusione della rimborsabilità dei farmaci di cui al comma 1 è disposta anche con provvedimento amministrativo della Regione, tenuto conto dell'andamento della propria spesa farmaceutica rispetto al tetto di spesa programmato». Pertanto il legislatore nazionale «non esclude che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci, purché la eventuale determinazione amministrativa regionale sia preceduta dal procedimento individuato nel primo comma dell'art. 6 del d.l. n. 347 del 2001 e la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica».

In quarto luogo, infine, operandosi in una materia riservata in via esclusiva al legislatore statale, la Regione non può derogare né alle procedure, né alle forme prescritte dal legislatore nazionale.

L'applicazione di questi principi al caso posto dalle odierne ordinanze di rimessione rende evidente la fondatezza della censura di costituzionalità dell'impugnato art. 12, comma 1, lett. a), per lesione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

Nel caso di specie, la disposizione censurata è illegittima sotto un duplice profilo.

In primo luogo, la Regione ha esercitato i propri poteri in materia mediante una disposizione legislativa, in palese contrasto con la vincolante prescrizione del legislatore statale, titolare in materia di un esclusivo potere legislativo, la quale impone che l'intervento regionale possa avvenire solo tramite un apposito provvedimento amministrativo.

In secondo luogo, la Regione è intervenuta, adottando la norma censurata prima che l'AIFA, con parere del 20 febbraio 2007 e successivamente con delibera del 19 aprile 2007, optasse per la parziale rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica, legittimando anche le Regioni ad intervenire in materia. Ciò nonostante che l'art. 6, comma 2-*bis*, del d.l. n. 347 del 2001, aggiunto ad opera del comma 5-*bis* dell'art. 5 del d.l. n. 159 del 2007, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 legge n. 222 del 2007, dichiarò «nulli i provvedimenti regionali di cui al comma 2, assunti in difformità da quanto deliberato, ai sensi del comma 1 dalla Commissione unica del farmaco o, successivamente alla costituzione dell'AIFA, dalla Commissione tecnico scientifica di tale Agenzia».

Nella sentenza n. **121**, la Corte disattende le doglianze regionali avverso l'art. 11, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 (piano nazionale di edilizia abitativa).

Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale destinate prioritariamente a prima casa per: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali); g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

A tale proposito, si ricorda quanto la Corte ha precisato, ai fini della individuazione dei limiti, nella materia *de qua*, della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.: «La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori» (sentenza n. 166 del 2008).

La norma censurata indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese. Questa individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo "livello minimo", da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari.

Nella prospettiva prima delineata, è immune dai vizi denunciati l'uso, da parte della disposizione censurata, dell'avverbio «prioritariamente», il quale non vale certo a legittimare interventi di edilizia residenziale pubblica rivolti a categorie sociali munite di redditi elevati. Tale avverbio, piuttosto, pone in rilievo che la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i «livelli minimi», stabilisce un ordine inderogabile di priorità, il quale non esclude la possibilità che le Regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli specificamente elencate, possano, nell'ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno, cui ritengono utile e necessario fornire il supporto degli interventi pubblici in materia di edilizia residenziale.

Parimenti infondate si rivelano le doglianze regionali, essenzialmente motivate sul mancato coinvolgimento delle stesse, avverso l'art. 11, comma 12, del d.l. n. 112 del 2008 (piano nazionale di edilizia abitativa), che istituisce un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie già previste da altre leggi per sostenere gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica, escludendosi soltanto le somme già iscritte nei bilanci degli enti destinatari ed impegnate.

A detta della Corte, poiché lo Stato ha titolo per intervenire nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, attraverso l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, deve escludersi che sia illegittima l'istituzione di un apposito Fondo in materia, a prescindere dalla previsione di un'intesa.

Quanto alla confluenza nel Fondo suddetto delle somme stanziare ma non iscritte nei bilanci e non impegnate, si deve ricordare che la Corte ha ritenuto, in tema di Fondi per le aree sottoutilizzate, non illegittima una norma statale che disponeva la revoca delle assegnazioni operate dal CIPE, nel limite delle risorse che non erano state impegnate o programmate (sentenza n. 16 del 2010). Anche la norma oggetto dell'odierna questione dispone che le sole risorse non ancora iscritte nei bilanci e non impegnate confluiscono nel Fondo. Queste somme, peraltro, non sono sottratte in via permanente al circuito regionale, ma sono destinate ad essere nuovamente programmate in base alle modalità (compresa l'intesa con la Conferenza unificata, prevista nel testo attualmente vigente del comma 12) ed ai criteri previsti dalla medesima norma impugnata.

Un articolato *iter* argomentativo sorregge la dichiarazione di infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008.

La disposizione censurata così recita: «Al fine di agevolare l'accesso al credito, a partire dal 1° settembre 2008, è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della gioventù –, un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La complessiva dotazione del Fondo di cui al primo periodo è pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010. Con decreto del Ministro della gioventù, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono disciplinati, fermo restando il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i criteri per l'accesso al Fondo di cui al primo periodo e le modalità di funzionamento del medesimo, nel rispetto delle competenze delle regioni in materia di politiche abitative».

Tale norma è stata censurata dalle ricorrenti per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., invocando la giurisprudenza della Corte sulla illegittimità dell'istituzione di fondi a destinazione vincolata in materie di competenza regionale.

Dal primo punto di vista, bisogna notare che la norma censurata prevede, da una parte, l'intesa con la Conferenza unificata per la determinazione dei criteri di accesso al Fondo, dall'altra, il rispetto delle competenze delle Regioni in materia di politiche abitative. La gestione del Fondo non è pertanto unilaterale da parte dello Stato, ma obbedisce ad un criterio tipico del regionalismo cooperativo, che consente alle Regioni, in sede di intesa, di far pesare i propri orientamenti e le proprie scelte. D'altra parte, è prescritto il rispetto delle politiche abitative delle singole Regioni. Le due condizioni, unitariamente considerate, producono l'effetto combinato di comprimere in modo limitato l'incondizionata autonomia legislativa delle singole Regioni, per quanto riguarda i criteri di accesso al fondo, in favore di una uniformità negoziata degli stessi su tutto il territorio nazionale, e di salvaguardare, al contempo, la destinazione concreta dei crediti concessi, che deve avvenire secondo quanto stabiliscono le singole Regioni nelle loro politiche abitative.

Ciò posto, l'erogazione del credito per l'acquisto della prima casa, da parte di giovani coppie e di nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, attiene strettamente alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. Rispetto alla mera formulazione di una scala astratta di bisogni da soddisfare e di priorità da osservare, la norma censurata aggiunge la creazione di un Fondo destinato a fornire risorse, per dare concretezza alle pure indicazioni normative di principio.

In ordine al problema della già segnalata, parziale compressione della sfera legislativa delle Regioni, si è in presenza di potestà legislative, dello Stato e delle Regioni, entrambe di livello primario, che trovano il loro fondamento, la prima, nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone,

e la seconda, nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite. Una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenzaale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale.

La soluzione della difficoltà si trova nell'art. 119 Cost., che prevede un sistema di finanza pubblica in cui trovano posto l'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni, il necessario coordinamento statale, gli interventi statali di perequazione senza vincoli di destinazione e gli interventi speciali, di cui al quinto comma. È noto tuttavia che la suddetta disposizione costituzionale non ha ricevuto sinora attuazione, con la conseguenza che le Regioni non possiedono risorse sufficienti a fronteggiare in modo adeguato il carico delle tutele che su di loro graverebbe, se lo Stato si limitasse a fissare i livelli essenziali delle prestazioni, senza alcuna previsione in ordine alla provvista dei mezzi finanziari. Del resto, la fissazione da parte dello Stato dei livelli essenziali – se deve avere un valore normativo reale senza ridursi a mera proclamazione – non è in ogni caso priva di conseguenze sulla finanza regionale, giacché l'obbligo di dare attuazione alle prescrizioni normative statali sui livelli minimi implica la necessità che le singole Regioni provvedano a stanziare le somme necessarie, traendo le risorse dai propri bilanci, subendo così le conseguenze di scelte unilaterali dello Stato.

Le considerazioni sinora svolte inducono a ritenere che, finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., si debbano ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minimo sacrificio possibile dell'uno e dell'altro.

Nel momento presente, alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che fissa i principi e criteri direttivi per la realizzazione del cosiddetto federalismo fiscale, non sono ancora seguiti i relativi decreti legislativi. D'altra parte, si avverte sempre più pressante l'esigenza di fornire una tutela alle giovani coppie ed ai nuclei familiari a basso reddito, che oggi incontrano enormi difficoltà ad acquisire un alloggio in proprietà.

Lo strumento prescelto nella norma censurata per porre in equilibrio le potestà legislative dello Stato e della Regione, fondate su principi in astratto separati e coesistenti, in concreto potenzialmente confliggenti, non è irragionevole, giacché impone una procedura di codecisione nella gestione del Fondo e salvaguarda le politiche abitative regionali. Va peraltro sottolineato che il bilanciamento effettuato dal legislatore è il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale, che questa Corte ha ritenuto essere giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei "servizi sociali" (sentenza n. 10 del 2010).

2.1.15. «Norme generali sull'istruzione» (lett. n)

La Corte, nella sentenza n. 309, condivide le doglianze dello Stato nei confronti dell'art. 13 della legge reg. Toscana n. 32 del 2002, come sostituito dall'art. 3 della legge reg. Toscana n. 63 del 2009, secondo cui, al fine di assolvere all'obbligo di istruzione, è stato introdotto, in modo unilaterale e senza stipulare apposita intesa con lo Stato, un percorso di formazione professionale diverso rispetto a quello individuato dalla disciplina statale, con ciò violando le norme generali sull'istruzione, i principi fondamentali della materia e il principio di leale collaborazione.

L'art. 13, commi 2 e 3, ha, infatti, rotto l'unità del «sistema di istruzione e formazione», dando luogo ad una soluzione ibrida che costituisce un *tertium genus* nei confronti dei «percorsi» (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale.

Tale disciplina rientra tra le norme generali sull'istruzione che debbono essere dettate in via esclusiva dallo Stato. Lo stesso legislatore statale ha definito "generali" le norme sul diritto-dovere di i-

struzione e formazione, contenute nel decreto legislativo n. 76 del 2005 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lett. c), della legge 28 marzo 2003, n. 53). Inoltre, l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di «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 di istruzione» (sentenza n. 200 del 2009).

Le disposizioni impugnate violano, altresì, il principio di leale collaborazione, in quanto il nuovo percorso formativo è stato introdotto dalla Regione Toscana unilateralmente, prima della data all'epoca fissata dalla legge statale e prima che fossero raggiunti gli accordi in Conferenza Stato-Regioni espressamente previsti dalla legge; in particolare, quello del 29 aprile 2010, con il quale, sono stati definiti «le competenze di base che tutti gli studenti devono acquisire nei percorsi di istruzione e formazione professionale» e «il repertorio delle figure professionali di riferimento a livello nazionale».

La Regione, quindi, ha provveduto non soltanto in anticipo sui tempi previsti, ma anche senza poter tener conto della determinazione concertata del repertorio delle figure professionali e delle competenze che gli allievi debbono acquisire.

Con la sentenza n. 334, si dichiara che la competenza esclusiva dello Stato è violata dall'art. 25, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 30 del 2009 (Disciplina regionale dell'apprendistato), dove si prevede che l'apprendistato qualificante, mediante «formazione formale esterna» all'azienda, possa essere svolto da chi abbia compiuto il quindicesimo anno di età e non sia in possesso di una qualifica professionale.

L'art. 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), nell'estendere a dieci anni l'obbligo di istruzione, da assolvere nel percorso liceale o in quello di istruzione e formazione professionale, ha portato da quindici a sedici anni l'età per l'accesso al lavoro. In tal modo, il legislatore statale, seguendo l'esperienza di altri paesi europei, ha inteso elevare il livello di istruzione dei cittadini.

Da ciò deriva che si può accedere all'apprendistato qualificante soltanto dopo il compimento del sedicesimo anno di età e, cioè, dopo aver assolto l'obbligo di istruzione. La disposizione impugnata, fissando in quindici anni l'età minima per accedere all'apprendistato, è in contrasto con la su richiamata disciplina statale sull'obbligo di istruzione, che rientra tra le norme generali sull'istruzione. Ne discende la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. n), della Costituzione.

2.1.16. «Coordinamento informativo statistico e informatico statale, regionale e locale dei dati della pubblica amministrazione» (lett. r)

Con la sentenza n. 15, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nella parte in cui prevede che, con regolamento di delegificazione adottato su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, sentita la Conferenza unificata, si procede alla semplificazione ed al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui al regolamento previsto dal d.P.R. n. 447 del 1998, sollevata, con riferimento al principio di leale collaborazione, poiché, incidendo direttamente, o comunque, interferendo sulle materie di competenza regionale piena attinenti alle attività produttive, considera sufficiente la espressione del solo parere da parte della Conferenza unificata e non anche il raggiungimento della previa intesa con questa.

La Corte ha osservato che la materia nell'ambito della quale è stata emanata la disposizione censurata deve essere rinvenuta, non nel coacervo, peraltro indeterminato, di materie afferenti a industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc., complessivamente compendiato dalla Regione sotto la generica denominazione di «attività produttive», ma in quella, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. r), della Costituzione, del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e

locale».

Già in passato la Corte ha avuto modo di chiarire che la disciplina dello sportello unico per le attività produttive è fondata «sulla concentrazione in una sola struttura [...] della responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi, nonché sulla concentrazione nello “sportello unico” [...] dell'accesso a tutte le informazioni da parte dei medesimi soggetti interessati: ciò al fine di evitare che la pluralità delle competenze e degli interessi pubblici oggetto di cura in questo ambito si traduca per i cittadini in tempi troppo lunghi e in difficoltà di rapporti con le amministrazioni» (sentenza n. 376 del 2002).

Si tratta di un'esigenza che è stata avvertita anche in sede comunitaria, di talché l'art. 6 della direttiva 2006/123/CE ha previsto al paragrafo 1 che «Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici: a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali; b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle loro attività di servizi».

Se è vero che il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede che «L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali», tuttavia non sarebbe certo funzionale alle previste esigenze «di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa» (punto 48 del “considerando”) un sistema che unificasse gli sportelli con riferimento alle attività che vengono ad essere svolte ma che prevedesse una diversità di procedure a seconda della Regione in cui quelle attività sono effettuate. Ed infatti, secondo la Corte, nel suddetto punto 48 del “considerando” della direttiva è precisato che «Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale» possono essere esercitate funzioni di coordinamento. Si evocano, quindi, ha osservato la Corte, proprio quelle attività di coordinamento che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce, come competenza legislativa esclusiva, allo Stato con la lett. r) del secondo comma dell'art. 117 Cost. È altresì previsto, sempre nel citato “considerando”, che «Gli sportelli unici sono destinati a svolgere un ruolo importante di assistenza al prestatore sia come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio sia come intermediario tra il prestatore e le autorità direttamente competenti».

Palese è, quindi, secondo la Corte, la funzione di coordinamento perseguita dalla normativa che disciplina compiti e funzionamento dello “sportello unico per le imprese”, attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa della attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali.

La Corte ha concluso che l'attribuzione allo Stato dell'ambito materiale in cui è stata adottata la norma censurata rende chiara la infondatezza della censura avente ad oggetto la violazione del principio di leale collaborazione, posto che, stante l'imputazione dell'intervento normativo alla competenza esclusiva dello Stato, le esigenze di raccordo che quest'ultimo ha ravvisato con le istanze regionali sono adeguatamente tutelate già attraverso la necessaria acquisizione del parere della Conferenza unificata.

2.1.17. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lett. s)

i) Controlli e autorizzazioni finalizzati alla tutela dell'ambiente

Nella sentenza n. 1 si ravvisa una inosservanza delle prescrizioni statali in ordine alla valutazione di impatto ambientale nell'art. 44, comma 8, della legge reg. Campania n. 8 del 2008 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), che prevede la fissazione della proroga cinquantennale per le concessioni perpetue in base alle leggi vigenti anteriormente all'entrata in vigore del r.d. n. 1443 del 1927.

Il bene della vita "acque minerali e termali" va considerato da due distinti punti di vista: quello dell'uso o fruizione e quello della tutela.

L'emersione del problema ambientale ha spinto il legislatore ordinario a provvedere alla tutela delle acque, ed il vigente d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 144, comma 1, sancisce che «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», mentre l'ultimo comma dello stesso articolo stabilisce che «Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato».

Di detta tutela ambientale dà inconfutabile conferma l'art. 97 del decreto legislativo n. 152 del 2006: «Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'art. 121». In altri termini, le concessioni di acque minerali e termali, e cioè i provvedimenti amministrativi che riguardano la loro utilizzazione, devono osservare i limiti di tutela ambientale posti dal Piano di tutela delle acque, in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico, secondo quanto dispone il comma 3 del citato art. 144 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico, come prevedono l'art. 145 ed il comma 6 dell'art. 96 dello stesso decreto legislativo.

Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (sentenze n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008).

In questo quadro, la norma impugnata è rubricata come "transitoria", nel senso che alla scadenza dei cinquanta anni trova applicazione il comma 4 dell'art. 4 della stessa legge regionale n. 8 del 2008, e cioè la previsione di durata delle concessioni per un periodo compreso tra quindici e trenta anni.

Viene sottolineato, in proposito, che la norma interposta dell'art. 96, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, intervenendo sull'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933, ha stabilito: «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

Alla luce della disciplina innanzi ricordata e dell'orientamento espresso dalla Corte in ordine alla materia della "tutela dell'ambiente", deve reputarsi che anche il principio di temporaneità delle concessioni di derivazione e la fissazione del loro limite massimo ordinario di durata in trenta anni, senza alcuna proroga per le concessioni perpetue in atto, rappresentino livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale e che fungono da limite alla legislazione regionale (sentenze n. 61 del 2009 e n. 225 del 2009).

Del resto, a siffatto livello di tutela il legislatore della Regione Campania si è adeguato con la previsione della durata delle concessioni "a regime", stabilita entro il limite dei trenta anni, come sancito dal citato art. 4, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2008.

A conforto della riconosciuta rilevanza ambientale della fissazione del termine di durata di tutte le concessioni, comprese quelle concernenti le acque minerali e termali, e quindi della sua sottoposi-

zione ai limiti di tutela ambientale fissati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., soccorre l'ulteriore considerazione secondo la quale una dilatazione eccessiva del termine di durata già trentennale urterebbe contro la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione sia di impatto ambientale (VIA), sia di incidenza [che riguarda quei piani o progetti che non sono direttamente connessi o necessari per la gestione dei siti costituenti "zone speciali di conservazione", ma che possono avere incidenze significative su detti siti, come previsto dall'art. 6, comma 3, della Direttiva 92/43/CEE e dall'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche)]. Difatti, è la stessa legge regionale impugnata, in aderenza alle prescrizioni di origine comunitaria e statale, a stabilire che ambedue dette valutazioni debbano precedere il rilascio dei titoli legittimanti la ricerca e la coltivazione delle acque minerali naturali, delle acque termali, delle acque di sorgente e delle piccole utilizzazioni locali, qualora riguardino i progetti richiamati dall'Allegato IV, punto 7, lett. d), del d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 33, comma 8, della legge regionale n. 8 del 2008); ovvero che le valutazioni medesime debbano intervenire per i progetti non già assoggettati a VIA in riferimento a siti di importanza comunitaria, zone di protezione speciale, nonché in siti di interesse regionale (art. 33, comma 9, legge regionale n. 8 del 2008).

In definitiva, la previsione di legge statale che fissa il termine di durata delle concessioni di derivazione di acque si giustifica quale livello adeguato e non riducibile in materia di tutela dell'ambiente anche in ragione della incidenza che esso può avere ai fini della VIA, la cui riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lett. s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., la Corte ha ancora di recente ribadito (sentenza n. 225 del 2009).

La Corte, nella sentenza n. 67, dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 3, comma 2, della delibera legislativa della Regione Siciliana approvata il 25 novembre 2008, recante «Norme sulla proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cava e sull'aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio».

L'art. 1 della delibera legislativa impugnata stabilisce che, in caso di mancato completamento del programma di coltivazione autorizzato, le autorizzazioni all'esercizio di cava già rilasciate siano tutte indistintamente «prorogate di diritto» senza alcuna condizione, per termini di durata variabili, sino al completamento del programma medesimo.

Il successivo art. 3, comma 2, comporta il venir meno della sanzione della esclusione per un periodo di dieci anni dalla possibilità di ottenere l'autorizzazione alla attività di estrazione per coloro i quali abbiano svolto attività di escavazioni non autorizzate, qualora ciò sia avvenuto per uno «sconfinamento accidentale» rispetto al progetto autorizzato, salvi i casi di recidiva.

La materia nella quale devono essere collocate le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale riguarda la tutela dell'ambiente e rientra, perciò, nell'ambito della previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, «trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale"».

Attraverso la previsione di un meccanismo legale che si limita, nella sostanza, ad introdurre una "proroga di diritto" per le autorizzazioni all'esercizio di cave rilasciate dal Distretto minerario, la delibera legislativa impugnata si sostituisce al provvedimento amministrativo di rinnovo, eludendo, quindi, non soltanto l'osservanza della relativa procedura già normativamente prevista, ma anche – e soprattutto – le garanzie sostanziali che quel procedimento mira ad assicurare, nel rispetto degli ambiti di competenza legislativa stabiliti dalla Costituzione (sul punto, la sentenza n. 271 del 2008).

D'altra parte, lo stesso legislatore regionale (art. 2 della legge regionale 1° marzo 1995, n. 19) ha postulato, in ordine ai giacimenti di materiale da cava, l'esigenza di un controllo *ad tempus* circa il permanere delle condizioni, soggettive ed oggettive, di legittimazione, in rapporto al (possibile) mutamento del quadro fattuale e normativo nel frattempo intervenuto.

In sostanza, eludere in via legislativa la prevista procedura amministrativa di rinnovo equivarrebbe a rinunciare al controllo amministrativo dei requisiti che, medio tempore, potrebbero essersi modificati o essere venuti meno, con esclusione, peraltro, di qualsiasi sindacato in sede giurisdizionale

comune.

A tal proposito, proprio in tema di autorizzazioni “postume,” la giurisprudenza della Corte di giustizia europea (sentenza 3 luglio 2008) ha ribadito che, «a livello di processo decisionale è necessario che l'autorità competente tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, dato che l'obiettivo consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, piuttosto che nel combatterne successivamente gli effetti». Il che suona difficilmente compatibile con un sistema che non prevedeva l'obbligo della VIA, né all'atto della adozione del provvedimento autorizzatorio, né alla sua scadenza, posto che in luogo di una “nuova” autorizzazione si sostituisce *ex lege* la perdurante validità del vecchio titolo, senza possibilità di verificare se, a causa dell'esercizio della relativa attività, possa essersi cagionato un danno per l'ambiente.

Quanto, poi, al limitato “impatto” concreto che la delibera legislativa presenterebbe, atteso il breve periodo di efficacia della normativa e la circoscritta portata delle aziende che ne beneficerebbero, il dato si presenta del tutto inconferente. Per altro verso, neppure i segnalati profili di “eccezionalità” possono venire in discorso, giacché gli stessi non hanno nulla a che vedere con quegli aspetti di sicurezza e contingibilità che possono legittimare l'introduzione di previsioni derogatorie in tema di tutela ambientale.

Nella medesima sentenza n. 67 viene dichiarata l'incostituzionalità della legge reg. Campania n. 14 del 2008, dove si prevede che, nelle more della completa attuazione del Piano regionale delle attività estrattive, gli esercizi di cava, a qualunque titolo autorizzati ai sensi della legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, e successive modificazioni ed integrazioni, e per i quali sia già intervenuta o intervenga la scadenza delle autorizzazioni fino al 30 giugno 2010, possano proseguire l'attività sino a tale data, a condizione di non aver completato il progetto estrattivo.

Sottolinea la Corte che la disciplina regionale di settore prevede una durata massima delle autorizzazioni estrattive di venti anni, suscettibile di una “proroga dei termini,” ma non di una specifica procedura di rinnovo. Inoltre, fa rinvio, come condizione per il rilascio delle autorizzazioni, al rispetto delle prescrizioni previste dal PRAE (Piano regionale attività estrattive). A tal proposito, l'unica fonte che in qualche modo richiami l'obbligo di conformazione delle autorizzazioni alla VIA è contenuta nell'art. 79 della legge finanziaria regionale del 2008, a norma del quale si prevede che il Piano regionale delle attività estrattive sancisca che la istanza di autorizzazione o concessione debba «essere corredata dalla documentazione relativa alla Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi del d.P.R. del 12 aprile 1996 e successive modifiche, nonché dalla documentazione relativa alla Valutazione di Incidenza (Direttiva Habitat – Art. 6 Direttiva 92/42/CEE e art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997)».

La normativa regionale ha addirittura espressamente precluso – con la legge finanziaria regionale del 2002 – la possibilità di «ogni tipo di rinnovo o nuova autorizzazione» fino alla approvazione del suddetto Piano, stabilendo, peraltro, con la successiva legge finanziaria del 2005, una “proroga” (con formulazione del tutto analoga a quella che compare nella odierna disciplina oggetto di censura) sino al 30 giugno 2006.

In sostanza, da un lato, nessun elemento normativo garantisce che le autorizzazioni in corso di “esercizio” (originario o prorogato) fossero state assoggettate a valutazione di impatto ambientale; dall'altro, il perdurante regime normativo di mantenimento dello status quo cristallizza, *ex lege*, l'elusione dell'obbligo e, con esso, attraverso il meccanismo della legge-provvedimento, il mancato rispetto della normativa in una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

D'altra parte, la norma, nel sancire l'obbligo che la “prosecuzione della attività” debba avvenire in conformità agli obiettivi del PRAE e nel “rispetto delle norme vigenti”, appare essere testualmente indirizzata ai soggetti autorizzati, piuttosto che all'organo deputato al rilascio del provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione della attività stessa. Tant'è che quest'ultimo è chiamato a verificare (soltanto) la regolarità del deposito cauzionale e dei contributi, come requisito condizionante il provvedimento di proroga.

Da un punto di vista logico, poi, non è dato comprendere in base a quale elemento normativo o di

“sistema” sia possibile dedurre che, mentre si impone esclusivamente la conformazione della attività da proseguire agli “obiettivi” del PRAE, si dovrebbe ritenere compreso l’accertamento di compatibilità della prosecuzione della attività estrattiva alla valutazione di impatto ambientale (non prescritta dalla normativa regionale all’atto della originaria concessione), in virtù del generico richiamo al “rispetto delle norme vigenti”.

Secondo quanto stabilito nella sentenza n. 120, illegittimo risulta l’art. 4, comma 4, della legge reg. Puglia n. 25 del 2008 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), nella parte in cui prevede che non sono soggetti ad autorizzazione né a denuncia di inizio attività (DIA) gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, ivi comprese la sostituzione dei componenti degli stessi e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate.

Al riguardo, si osserva che la necessità di esperire la procedura di VIA, per gli elettrodotti, è rimessa dalla normativa comunitaria (direttiva n. 85/337/CEE) a valutazioni caso per caso o alla fissazione di soglie, pur nell’ambito del tendenziale principio di inderogabilità, da parte del legislatore nazionale, all’obbligo di VIA (Corte di giustizia CE, 23 novembre 2006). La giurisprudenza comunitaria rimette alla normativa interna, per certe materie, l’individuazione delle soglie (Corte di giustizia CE, 23 novembre 2006 e 8 settembre 2005). Per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008 al Codice dell’ambiente, l’effettuazione della VIA è ora subordinata, anziché alla determinazione di soglie, allo svolgimento di un subprocedimento preventivo volto alla verifica dell’assoggettabilità dell’opera realizzanda alla VIA medesima.

Sicché, pur non ravvisandosi una violazione diretta della normativa comunitaria, l’attenzione deve essere accentrata sul procedimento disciplinato dall’art. 20 del Codice dell’ambiente. L’obbligo di sottoposizione del progetto alla procedura di VIA, o nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (sentenze n. 225 e n. 234 del 2009), che nella disciplina statale rappresenta, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull’intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie, di competenza regionale.

E non è dubbio che la costruzione degli elettrodotti fino a 150.000 V, oggetto della normativa impugnata, è assoggettata a tale valutazione preventiva dalla lett. z) dell’allegato III del Codice dell’ambiente, che menziona i progetti relativi agli «elettrodotti aerei per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kW con tracciato di lunghezza superiore a 10 km.», di competenza regionale (sentenza n. 248 del 2006). Previsione analoga si rinviene nella disciplina regionale della Puglia (allegato B alla legge n. 11 del 2001, punto B.1.o).

È vero però che, per le modifiche di impianti esistenti, la verifica di assoggettabilità alla VIA è richiesta solo per i progetti «inerenti modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino effetti negativi apprezzabili per l’ambiente, nonché quelli di cui all’allegato IV secondo le modalità stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo» (art. 20, comma 1, lett. b), del Codice dell’ambiente).

Tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità, attribuiti alla competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nell’allegato IV del Codice dell’ambiente, si annoverano, oltre agli «elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kW e con tracciato di lunghezza superiore a 3 km.» (punto 7, lett. z), anche le «modifiche o estensioni di progetti di cui all’Allegato III o all’Allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull’ambiente» (punto 8, lett. t).

Dunque, la preventiva valutazione prescritta dall’art. 20 del Codice dell’ambiente, ai fini dell’ingresso alla vera e propria procedura di VIA, è praticabile, a sua volta, in ipotesi contraddistinte da parametri suscettibili di apprezzamenti opinabili, legati alla prognosi circa le indicate ripercussioni negative.

È comunque possibile riscontrare, all’interno del sistema normativo, elementi che contribuiscono a formare un parametro di valutazione il più possibile oggettivo.

Al fine di stabilire, dunque, se siano oggetto di verifica di assoggettabilità alla procedura di VIA «le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate», non sembra in primo luogo che il consenso dei proprietari interessati e delle amministrazioni possano costituire valide ragioni giustificative, dato che i primi sono motivati da logiche individuali (connesse alle modalità con cui si procede all'espropriazione del fondo o all'imposizione di servitù e alla determinazione delle relative indennità: artt. 9, 10 e 11 della stessa legge regionale n. 25 del 2008), e le seconde sono istituzionalmente preposte alla cura di interessi (in primo luogo attinenti al governo del territorio: art. 12, comma 4, della stessa legge regionale), non necessariamente coincidenti con la tutela dell'ambiente.

Sicché la questione finisce per concentrarsi sull'interrogativo se la variante di tracciato sia di per sé potenzialmente foriera di ripercussioni negative sull'ambiente.

Va, in proposito, osservato che le modifiche di recente apportate alla normativa in tema di sicurezza e sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica danno rilievo alle varianti di tracciato, per le quali uno scostamento di portata anche trascurabile (m. 40) induce a configurare, in sede progettuale, l'obbligo di DIA (art. 1-sexies, comma 4-sexies, del d.l. n. 239 del 2003, aggiunto dall'art. 27, comma 24, lett. d), della legge n. 99 del 2009). In sede esecutiva, è parimenti richiesta la DIA per le varianti che assumano rilievo localizzativo (comma 4-quaterdecies dello stesso art. 1-sexies, anch'esso aggiunto dall'art. 27, comma 24, lett. d), della legge n. 99 del 2009).

Lo *jus superveniens*, dunque, pur se formulato nello specifico settore della sicurezza e dello sviluppo del sistema elettrico nazionale, evidenzia il contrasto della disciplina regionale con i principi della legislazione statale, e avvalorava il dubbio di costituzionalità del ricorrente nell'ottica della tutela del paesaggio.

Con riferimento alle questioni specifiche sollevate, la Corte, innanzitutto, non condivide il dubbio di legittimità costituzionale rivolto all'art. 5, comma 7, della legge reg. Puglia n. 25 del 2008, nella parte in cui: a) prevede che l'avviso di deposito della domanda di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di linee ed impianti elettrici sia pubblicato solo sul sito web della Regione e non anche a mezzo stampa su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale; b) non include tra le informazioni che devono essere contenute nell'avviso al pubblico una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili impatti ambientali; c) indica in soli quindici e trenta giorni i termini per, rispettivamente, il deposito e la consultazione degli atti e, d'altro lato, la presentazione di osservazioni o opposizioni da parte di titolari di interessi pubblici o privati.

Diversamente da quanto sostiene il ricorrente, i due procedimenti sono autonomi e finalizzati alla cura di interessi distinti, pur se l'esito della VIA condiziona il merito della procedura autorizzatoria. Sebbene sia indubbio il collegamento, in termini di utilità concreta e finale per il richiedente, tra il procedimento diretto alla espressione del giudizio di compatibilità ambientale per la realizzazione di un impianto ed il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, sono distinte le norme che individuano le autorità coinvolte e le rispettive modalità e termini per il compimento degli atti.

Per le opere sulle quali la Regione è chiamata a effettuare la valutazione di compatibilità ambientale, è la legge reg. Puglia n. 11 del 2001 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale) che scandisce tempi e adempimenti, in modo sostanzialmente conforme all'art. 24, commi 2, 3 e 4, del Codice dell'ambiente. Infatti, l'art. 11 della predetta legge regionale dispone che il proponente provvede al deposito presso gli uffici competenti del progetto definitivo e dello stesso studio di impatto ambientale, redatto in contraddittorio con l'autorità competente, e fa pubblicare nel Bollettino Ufficiale della Regione, nonché in un quotidiano nazionale e in uno locale diffuso nel territorio interessato, l'annuncio dell'avvenuto deposito; la fase partecipativa è articolata dal successivo art. 12 in complessivi sessanta giorni.

Immune da censure si rivela anche l'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008, nella parte in cui attribuisce alle Province il compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche, e di comunicarli successivamente all'ARPA Puglia.

La disposizione impugnata istituisce il catasto informatico regionale degli elettrodotti in attuazione della funzione, che l'art. 8, comma 1, lett. *d*), della legge n. 36 del 2001 attribuisce alle Regioni, di realizzazione e gestione, in coordinamento con il catasto nazionale di cui all'articolo 4, comma 1, lett. *c*), della stessa legge, di un catasto delle sorgenti fisse dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di rilevare i livelli dei campi stessi nel territorio regionale, con riferimento alle condizioni di esposizione della popolazione. Il catasto regionale degli impianti elettromagnetici è stato istituito, presso l'ARPA, dall'art. 11 della legge regionale n. 5 del 2002 (Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz).

Il comma 4 dello stesso art. 8 della legge n. 36 del 2001, rimette alla disciplina regionale la definizione delle competenze che spettano alle Province ed ai Comuni nelle materie del comma 1.

La norma regionale censurata attribuisce alle Province la rilevazione dei dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche, in conformità alle funzioni attribuite dall'art. 20 della legge regionale n. 17 del 2000 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) tra le quali rientra «il controllo e la vigilanza sulle suddette reti circa l'osservanza dei limiti e dei parametri previsti dalla normativa vigente in materia di tutela dall'inquinamento elettromagnetico». Tali competenze sono state, più di recente, confermate dall'art. 5, comma 1, della legge regionale 8 marzo 2002, n. 5.

L'organizzazione della Regione Puglia, in ordine alle competenze in materia di inquinamento da elettrodotti, è conforme all'art. 14 della legge quadro statale, n. 36 del 2001, sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, che attribuisce alle Province e ai Comuni le funzioni di controllo e di vigilanza sanitaria e ambientale sulle fonti di inquinamento. Tali amministrazioni, al fine di esercitare dette funzioni, «utilizzano le strutture delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente».

Tali Agenzie sono poste, nell'espletamento delle attività tecnico-scientifiche loro demandate (sent. 336 del 2005), alle dipendenze funzionali delle Province; così anche nella legislazione regionale, in base agli artt. 2 e 3 della legge reg. Puglia 22 gennaio 1999, n. 6 (Sistema regionale della prevenzione. Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale – A.R.P.A.).

Non c'è allora contraddizione nella legge censurata tra la riaffermazione della titolarità provinciale del controllo sulle fonti di inquinamento elettromagnetico, e la collocazione presso l'ARPA del Catasto informatico degli elettrodotti, inquadrandosi l'attività dei due soggetti in ambiti diversi: rispettivamente, la responsabilità politico-istituzionale e compiti tecnico-scientifici.

Altresì infondata viene dichiarata, infine, la censura avanzata nei confronti dell'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008, che riguardo agli elettrodotti aventi tensione inferiore a 150.000 V, già in esercizio prima della data di entrata in vigore della legge regionale e per i quali non sia stata già rilasciata l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio, prevede che la pubblicazione sul sito informatico della Regione di apposita domanda dell'esercente equivale all'autorizzazione.

Il ricorso statale presuppone l'obbligo di una procedura successiva di VIA, in modo che, se anche l'impianto sia per qualche ragione già in esercizio, quella verifica di compatibilità ambientale debba essere comunque esperita.

Dal sistema normativo regionale si ricava la conformità della norma impugnata alla disciplina della VIA.

Il presupposto di applicabilità dell'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008, oggetto di censura, per cui la pubblicazione della domanda sul sito web della Regione equivale ad autorizzazione, è che l'impianto non fosse autorizzato in precedenza. Ma la procedura per il conseguimento dell'autorizzazione, per quanto abbreviata, non toglie, in base al vincolo esistente tra procedura autorizzatoria e subprocedimento di VIA, che quest'ultima debba comunque essere esperita, quale condizione per la validità stessa dell'autorizzazione. Lo dimostra l'obbligo posto all'esercente di attestare sotto la propria responsabilità, all'atto di proposizione della domanda, la rispondenza degli impianti alle norme vigenti.

Come chiarito, la norma assume quale presupposto l'assenza di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'elettrodoto: disciplinando il conseguimento dell'autorizzazione, essa non esime certo dall'esperienza della procedura di verifica ambientale.

Un dubbio potrebbe sorgere solo ove la norma riguardasse (o riguardasse anche) gli elettrodotti costruiti e posti in esercizio prima dell'entrata in vigore della normativa europea, che erano provvisoriamente autorizzati sulla base della peculiare procedura d'urgenza disciplinata dall'art. 113 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). La titolarità di un'autorizzazione, per gli impianti in esercizio da tempo, porrebbe infatti la questione della sottoponibilità alla procedura di VIA.

Al contrario, per gli impianti esistenti da lunga data, anteriore alla scadenza del termine posto agli Stati membri per l'attuazione della direttiva comunitaria che ha reso obbligatoria la procedura di VIA, la questione di preventiva valutazione dell'impatto ambientale non si pone. La funzione di verifica di compatibilità riguarda i progetti dei nuovi impianti, secondo una moderna concezione, avvertita dagli ordinamenti più evoluti, di ponderare l'esigenza di nuove opere con riferimento ai valori ambientali concepiti nel loro complesso. La stessa definizione di "impatto ambientale", dell'art. 5, comma 1, lett. c), del Codice dell'ambiente, come «alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti», mutua una concezione culturale che è propria dalla direttiva n. 85/337/CEE.

Questa è la ragione per cui la disciplina, comunitaria e statale, della VIA, non contempla un capitolo relativo alle opere già realizzate, il progetto delle quali è già stato attuato. Riguardo agli impianti esistenti, la necessità di VIA può proporsi solo per «modifiche dei progetti elencati negli allegati che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente» (art. 20, comma 1, lett. b, Codice dell'ambiente).

La valutazione di impatto ambientale deve essere effettuata in relazione al progetto definitivo e non può essere rimessa alla fase esecutiva della progettazione, dato che solo nella prima fase è configurabile una strategia preventiva, secondo le finalità della procedura di VIA.

Lo spartiacque è dunque costituito dalla data del 3 luglio 1988, corrispondente alla scadenza del termine di attuazione della direttiva 85/337/CEE. Si può, quindi, affermare che la sottoponibilità a VIA degli impianti esistenti si pone ove non esista un'autorizzazione, o, in dipendenza dell'avvenuto accertamento di irregolarità dell'impianto, la conseguente revoca dell'autorizzazione ripristini una situazione pre-autorizzatoria per cui il conseguimento di un nuovo titolo è subordinato all'esperienza della procedura di VIA.

Al riguardo, l'art. 29 del Codice dell'ambiente dispone che «in caso di annullamento in sede giurisdizionale o di autotutela di autorizzazioni o concessioni rilasciate previa valutazione di impatto ambientale o di annullamento del giudizio di compatibilità ambientale, i poteri di cui al comma 4 sono esercitati previa nuova valutazione di impatto ambientale».

Analogamente, si pone la necessità della VIA ogni volta che si debba procedere al rinnovo dell'autorizzazione (sentenza n. 1 del 2010), o anche quando, da un regime di provvisorietà autorizzativa, si passi alla necessaria verifica in funzione del conseguimento di un'autorizzazione definitiva: ed è il caso degli elettrodotti autorizzati ab antiquo in base all'art. 113 del r.d. n. 1775 del 1933. Per questi, dunque, la procedura abbreviata di autorizzazione di cui al comma 2 dell'art. 20 della legge reg. Puglia n. 25 del 2008, non toglie che la VIA debba comunque essere esperita.

Sulla base delle argomentazioni di ordine generale esposte nella sentenza n. 120, la Corte, nella sentenza n. 127, riscontra una elusione dall'obbligo di sottoposizione alla valutazione di impatto ambientale all'art. 46 della legge reg. Umbria n. 11 del 2009, nella parte in cui esclude dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi, qualora trattino quantitativi medi giornalieri inferiori a duecento

tonnellate e il tempo di permanenza degli stessi impianti sul sito predeterminato per lo svolgimento della campagna di attività non sia superiore a sessanta giorni.

Si ribadisce che l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA, o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (sentenze n. 225 e n. 234 del 2009), che, nella disciplina statale, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale. La disciplina statale uniforme non consente di introdurre limiti quantitativi all'applicabilità della disciplina, anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso (sentenze n. 315 e n. 249 del 2009).

Nella sentenza n. **168**, si dichiara che le prescrizioni statali che impongono la verifica della assoggettabilità alla V.I.A. regionale non sono violate dall'art. 4 della legge reg. Valle d'Aosta n. 18 del 2009, che disciplina l'ampliamento degli esercizi di ristorazione e delle strutture alberghiere, nelle more dell'adeguamento dei Piani regolatori generali.

Tale disposizione introduce nella legge regionale n. 11 del 1998 l'art. 90-*bis* il quale consente, nelle more dell'adeguamento dei P.R.G. agli artt. 13 e 15 della medesima legge del 1998 ed entro certi limiti, l'ampliamento volumetrico degli alberghi esistenti «per soddisfare esigenze connesse al miglioramento e al potenziamento dei servizi offerti, all'adeguamento delle condizioni igienico-sanitarie e funzionali all'efficienza energetica, anche con aumento della capacità ricettiva».

L'Avvocatura generale dello Stato lamenta la mancata previsione del rispetto delle disposizioni in tema di valutazione di impatto ambientale nel caso in cui l'ampliamento delle strutture alberghiere superi i 300 posti letto, come invece previsto dal punto 8, lett. *a*), dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006.

Occorre considerare che il decreto ora citato all'art. 7 stabilisce che sono sottoposti a V.I.A in sede statale i progetti indicati nell'allegato II (comma 3), mentre sono assoggettati a V.I.A secondo le disposizioni delle leggi regionali i progetti di cui agli allegati III e IV (comma 4). Tra tali ultimi progetti rientrano, appunto, quelli richiamati dalla difesa dello Stato.

La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con la legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 ha regolato la valutazione di impatto ambientale e la procedura di verifica di assoggettabilità a tale valutazione di determinati interventi. Essa, in particolare, contiene una disciplina che risulta più restrittiva rispetto a quella statale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006. Infatti, l'art. 17 sottopone alla procedura di verifica della assoggettabilità a V.I.A i progetti e «le modifiche sostanziali» dei progetti relativi ad «alberghi e residenze turistico-alberghiere con capacità ricettiva oltre 50 posti letto» (allegato B, punto 8, lett. *b*), e dunque a strutture alberghiere di dimensioni più ridotte rispetto a quelle contemplate nel codice dell'ambiente.

Ciò posto, occorre considerare che la disposizione impugnata regola soltanto i profili urbanistici degli interventi di ampliamento e non contiene alcuna clausola di esclusione della applicabilità della disciplina, né statale né regionale, relativa alla valutazione di impatto ambientale. D'altra parte, tale normativa ha portata generale di tal che essa trova applicazione per i casi dalla medesima previsti senza necessità di uno specifico richiamo.

La Corte, nella sentenza n. **186**, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Liguria n. 30 del 2009, nella parte in cui consente di assoggettare a VIA regionale i progetti di opere infrastrutturali relativi anche alle autostrade, come definite all'art. 2, comma 3, lett. *a*), del decreto legislativo n. 285 del 1992 (Nuovo codice della strada).

Precisa la Corte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che valutano in concreto e preventivamente la «sostenibilità ambientale» e che «rientrano indubbiamente nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma secondo, lett. *s*), Cost.» (sentenza n. 225 del 2009).

Ne consegue che le Regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA.

In particolare, il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 7, commi 3 e 4, ha previsto che sono sottoposti a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II al decreto e che sono, invece, sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV al decreto.

Nell'allegato II, punto 12, sono contemplate, fra l'altro, le opere relative a «tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza» e le «autostrade e strade riservate alla circolazione automobilistica o tratti di esse, accessibili solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulle quali sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta di autoveicoli».

Per converso, nell'allegato IV, che enumera le opere per le quali è possibile la VIA secondo le disposizioni regionali, mentre risultano inserite, al punto 7, lett. *i*), le linee ferroviarie a carattere regionale o locale, non viene fatta alcuna menzione di una possibile categoria di autostrade regionali.

La legge regionale impugnata, invece, all'art. 2, ha enucleato una definizione di opera infrastrutturale autostradale di propria competenza, diversa da quelle di interesse nazionale di cui all'articolo 2, comma 3, lett. *a*), del decreto legislativo n. 285 del 1992 (Nuovo codice della strada), e successive modifiche ed integrazioni.

Tale definizione, tuttavia, non consente di fondare la competenza della Regione Liguria a rendere la VIA, in relazione ai progetti di costruzione delle autostrade, nell'osservanza della disciplina dalla stessa stabilita, ed indipendentemente dal procedimento di competenza statale disegnato dal più volte citato d.lgs. n. 152 del 2006.

Conseguentemente, la disciplina riguardante la VIA in materia di autostrade regionali si pone in contrasto con la citata disciplina statale in materia ambientale.

La Corte, nella sentenza n. **221**, non condivide le doglianze dello Stato nei confronti dell'art. 7, comma 9, della legge regionale n. 11 del 2009 del Friuli-Venezia Giulia, il quale prevede (in supposta assenza di valutazione di impatto ambientale) che, «fermo restando le disposizioni normative a tutela della concorrenza, sono ridotti del 50 per cento i termini previsti dai singoli procedimenti di competenza della Regione e degli enti locali correlati alla realizzazione» di opere nel settore delle infrastrutture di trasporto, della mobilità e della logistica.

Per la Corte, la procedura di valutazione di impatto ambientale è autonoma, ancorché connessa, rispetto al procedimento amministrativo nell'ambito del quale si colloca. La sua funzione prevalente è quella di tutela dell'ambiente (sentenza n. 234 del 2009). Analogamente è a dirsi per la procedura di valutazione ambientale strategica.

La norma regionale impugnata non reca alcun *vulnus*, per il suo contenuto precettivo, alla suddetta competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

D'altronde, se il legislatore regionale, per fini di accelerazione e semplificazione procedurale nei particolari settori sopra indicati, ha ridotto la durata dei procedimenti amministrativi, deve ritenersi che abbia in tal modo responsabilmente valutato, nell'esercizio della sua discrezionalità, che nel suddetto arco temporale sia possibile effettuare tutti gli adempimenti, compresi quelli relativi alla consultazione del pubblico, contemplati a livello nazionale. In altri termini, non è da ravvisare alcun nesso tra la riduzione della durata dei procedimenti e la violazione delle norme statali evocate dal ricorrente, che la Regione e le amministrazioni aggiudicatrici sono comunque tenute ad osservare.

Nella sentenza n. **234** si stabilisce che non viola alcun precetto costituzionale e statutario l'art. 4, comma 25, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2009, nella parte in cui introduce l'art. 16-*bis* nella legge regionale n. 16 del 2008, laddove devolve la competenza al rilascio dell'autorizzazione agli scarichi al gestore del servizio idrico integrato (che è un soggetto privato), stabilendo che sono «autorizzati dal gestore del servizio idrico integrato tutti gli scarichi in pubblica fognatura».

La norma impugnata, difatti, non contrasta con il comma 7 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che, «salvo diversa disciplina regionale, la domanda di autorizzazione è presentata alla provincia ovvero all'Autorità d'ambito se lo scarico è in pubblica fognatura. L'autorità competente provvede entro novanta giorni dalla ricezione della domanda». È lo stesso legislatore statale, infatti, ad autorizzare, espressamente, con una norma cedevole, le Regioni a prevedere forme diver-

se da quelle da esso stesso individuate per la scelta dell'organo al quale presentare la domanda di autorizzazione agli scarichi.

Non è quindi fondato il presupposto da cui discende la censura della ricorrente, che sussista, cioè, nel nostro ordinamento un non superabile divieto ad affidare a soggetti privati lo svolgimento di funzioni amministrative. Svitati sono i casi in cui ciò è stato previsto proprio da leggi che hanno superato lo scrutinio di costituzionalità.

Per quanto riguarda la disposizione regionale là dove stabilisce che siano autorizzati «dal gestore del servizio idrico integrato tutti gli scarichi in pubblica fognatura», la Corte osserva che il legislatore regionale non ha certo voluto prevedere la concessione di un'autorizzazione, generalizzata ed indiscriminata, agli scarichi che dovrebbe essere rilasciata dal gestore del servizio idrico integrato a chiunque la richieda, ma ha inteso solo sottolineare che ogni richiesta di autorizzazione relativa ad attività di scarico è soggetta alla procedura ivi indicata, cioè che deve essere attribuita alla competenza del gestore del servizio idrico integrato. È evidente che deve essere concessa solo previa positiva verifica della esistenza dei requisiti necessari al rilascio della stessa, come dimostra il successivo secondo comma che detta la disciplina provvisoria per il «rilascio delle autorizzazioni» in attesa dell'adozione di quella definitiva.

La legge regionale risulta, invece, illegittima, nella parte in cui introduce l'art. 16-ter nella legge regionale n. 16 del 2008, poiché consente il conferimento degli scarichi ad un depuratore, anche in assenza di autorizzazione.

Il comma 2 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006 definisce la titolarità dell'autorizzazione allo scarico, regolando tale materia in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e prestando particolare attenzione ai casi più complessi, in cui le acque reflue vengono conferite a terzi.

Il soggetto obbligato ad ottenere il rilascio dell'autorizzazione allo scarico è identificato dal legislatore nazionale in colui che svolge l'attività che produce lo scarico stesso, come definito dall'art. 74, comma 1, lett. ff), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il legislatore statale, nel prevedere la possibilità di effettuare scarichi in comune, stabilisce che sia identificato il soggetto terzo titolare dello scarico. Il comma 2 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, altresì, che – in presenza di conferimento degli scarichi ad un soggetto terzo con propria responsabilità giuridica – le responsabilità dei singoli consorziati non vengano meno.

Risulta evidente che la disposizione impugnata presenta una disciplina diversa da quella statale la quale, a differenza di quella regionale, consente l'esonero dell'autorizzazione solo se esistono opere materiali (le «condotte») che colleghino direttamente le acque reflue all'impianto deputato allo scarico finale, permettendo, in questo modo, anche una precisa individuazione di ogni singolo produttore di acque reflue.

In materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, «la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome (sentenze n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007)», in quanto «lo Stato stabilisce “standard minimi di tutela” intendendosi «tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela «adeguata e non riducibile» dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009) valevole anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome» (sentenza n. 101 del 2010).

La norma censurata è, pertanto, illegittima, in quanto eccede la competenza regionale, accordando al predetto bene una tutela inferiore rispetto a quella statale (sentenza n. 12 del 2009).

ii) Parchi ed aree protette

La Corte dichiara, nella sentenza n. 119, l'incostituzionalità dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 31 del 2008, nella parte in cui vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica in determinate parti del territorio regionale, precisamente nelle zone agricole considerate di particolare pregio, nei siti della Rete Natura 2000, nelle aree protette nazionali e in quelle regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale.

Rileva la Corte che, pur non trascurandosi la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, occorre riconoscere prevalente

risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali (sentenza n. 166 del 2009): diversamente, l'adozione, da parte delle Regioni, nelle more dell'approvazione delle linee guida previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, di una disciplina come quella oggetto di censura provoca l'impossibilità di realizzare impianti alimentati da energie rinnovabili in un determinato territorio, dal momento che l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. L'assenza delle linee guida nazionali non consente, dunque, alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Di conseguenza l'individuazione di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, in ossequio al principio di leale cooperazione, risulta in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenza n. 382 del 2009).

Va affermata, peraltro, la necessità, al fine del perseguimento della esigenza di contemperare la diffusione degli impianti da energie rinnovabili con la conservazione delle aree di pregio ambientale, che lo Stato assuma l'iniziativa di attivare la procedura di cooperazione prevista per l'elaborazione delle linee guida.

Nella sentenza n. **193**, la Corte per una compiuta soluzione della questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lett. c), 7, comma 2, lett. a), n. 3 e n. 4, e lett. d), n. 1, 8, comma 4, 26, comma 1, 27, comma 3, e dell'allegato B della legge reg. Piemonte n. 19 del 2009, premette che la istituzione di aree protette statali o regionali mira a "tutelare" ed a "valorizzare" quei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali, meritevoli di salvaguardia e di protezione. E non è dubbio, di conseguenza, che, una volta che la legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991 ha previsto l'esistenza di aree protette regionali, distinguendole da quelle statali sulla base del criterio della dimensione dell'interesse tutelato, e ne ha affidato alle Regioni la gestione, queste ultime devono esercitare competenze amministrative inerenti, sia alla "tutela", sia alla "valorizzazione" di tali ecosistemi.

La modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, introducendo, all'art. 117, comma 2, lett. s), la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela" dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ha mutato il quadro di riferimento in cui si inseriva la legge n. 394 del 1991, prevedendo che le competenze legislative in materia di "tutela" spettano esclusivamente allo Stato, mentre le Regioni possono esercitare soltanto funzioni amministrative di "tutela" se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, comma 1, Cost.

Nel mutato contesto dell'ordinamento, la legge quadro n. 394 del 1991 deve essere interpretata come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, da esercitare secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni, come, d'altronde, precisa l'art. 1, comma 5, della legge medesima, il quale statuisce che «nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa, ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142».

È, dunque, attribuito alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette: la funzione di tutela e quella di valorizzazione.

Dette funzioni amministrative, che sono tra loro nettamente distinte, devono peraltro essere esercitate in modo che siano comunque soddisfatte le esigenze della tutela, come si desume dagli artt. 3 e 6 del d.lgs. 42 del 2004, nonché dall'art. 131 dello stesso decreto.

In questo quadro, pertanto, le Regioni sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la "tutela", prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di "valorizzazione", dettano i principi fondamentali che

le Regioni stesse sono tenute ad osservare.

Sulla base di tali considerazioni viene accolta la questione riguardante l'art. 5, comma 1, lett. c), e l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, che consentono l'attività venatoria nelle zone naturali di salvaguardia.

La Corte rileva che l'art. 5, comma 1, della legge regionale, nell'introdurre le cosiddette «zone naturali di salvaguardia», le classifica espressamente tra le aree protette.

Si tratta, peraltro, di una tipologia di area protetta non prevista dalla disciplina statale (cui spetta, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge quadro n. 394 del 1991, la “classificazione”, e quindi la “denominazione”, delle aree protette) e di cui non sarebbe stata, quindi, consentita l'introduzione da parte del legislatore regionale. In ogni caso deve ritenersi che il divieto di attività venatoria, previsto dall'art. 22, comma 6, della legge quadro n. 394 del 1991 per i parchi e le riserve naturali regionali (ovvero per le aree protette regionali previste e consentite dalla legislazione statale) si applichi anche alle zone naturali di salvaguardia, dato che il fine di protezione della fauna è connaturato alla funzione propria di qualsiasi area protetta.

Il divieto di caccia, infatti, è una delle finalità più rilevanti che giustificano l'istituzione di un'area protetta, poiché oggetto della caccia è la fauna selvatica, bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non “minimo”, ma «adeguato e non riducibile», restando salva la potestà della Regione di prescrivere, purché nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati (sentenza n. 61 del 2009).

Il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette, affermato dalla legge n. 394 del 1991, è stato, d'altronde, ribadito pure dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), la quale, nel prevedere che «la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato» (art. 1, comma 1) e che «l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica» (art. 1, comma 2), annovera, tra le materie riservate allo Stato (e non delegate, oggi si direbbe non conferite, alle Regioni), «l'individuazione delle specie cacciabili e dei periodi di attività venatoria» (art. 18), nonché la previsione di una serie di divieti (art. 21), tra i quali il divieto dell'esercizio dell'attività venatoria «nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali, nelle riserve naturali».

Altresì fondata risulta la seconda questione posta, concernente la legittimità costituzionale dell'affidamento ai gestori dei parchi naturali regionali del compito di tutelare il patrimonio storico-culturale ed architettonico, nonché dell'affidamento ai gestori delle aree protette denominate «riserve speciali» del compito di tutelare il patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale (art. 7, comma 2, lett. a), n. 3, e comma 2, lett. d), n. 1, della legge regionale).

Infatti, le impugnate disposizioni, con le quali la Regione Piemonte dispone autonomamente, al di fuori di ogni forma di cooperazione con lo Stato, sono chiaramente in contrasto con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004, che impongono detta cooperazione quale presupposto per l'esercizio da parte delle Regioni di funzioni amministrative di tutela, nella parte in cui si riferiscono (non solo alla gestione o alla valorizzazione, ma anche) alla tutela del patrimonio storico-culturale ed architettonico o di quello archeologico, storico, artistico e culturale.

Parimenti fondata è l'ulteriore questione riguardante la violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, e 118 Cost., in relazione alla parte III del d.lgs. n. 42 del 2004 ed, in particolare, all'art. 133, da parte dell'art. 7, comma 2, lett. a), n. 4, della legge regionale piemontese, secondo il quale è compito dei gestori dei parchi naturali regionali «garantire, attraverso un processo di pianificazione di area, l'equilibrio urbanistico-territoriale ed il recupero dei valori paesaggistico-ambientale».

Il citato art. 133 del d.lgs. n. 42 del 2004 ribadisce il principio di cooperazione tra le amministrazioni pubbliche per «la definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio». La Regione, invece, ha legiferato autonomamente.

Cosituzionalmente illegittimi risultano anche gli artt. 26 e 27 della legge reg. Piemonte, per contrasto con l'art. 117, commi 2, lett. s), e 3, Cost., in relazione all'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 26 di detta legge prevede che per le aree naturali protette classificate parco naturale o zone naturali di salvaguardia è redatto un piano di area, che ha valore di piano territoriale regionale e sostituisce le norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello, mentre l'art. 27 della medesima legge regionale prevede che i piani naturalistici hanno valore di piani di gestione dell'area protetta e le norme in essa prevedute sono vincolanti ad ogni livello.

Le disposizioni censurate contrastano con l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale pone il principio della prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.

Infondata si rivela, invece, l'ultima questione proposta, riguardante l'allegato B della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009.

Infatti, la legge regionale si è limitata ad includere nell'allegato B le linee guida redatte per conto della Commissione europea, le quali prevedono quattro livelli di valutazione di incidenza, secondo l'intensità dell'incidenza stessa, e prescrivono, per il secondo livello, l'adozione, in ogni caso, di misure di mitigazione, dirette a minimizzare l'impatto ambientale negativo dell'intervento, piano o programma, e prevedono per il quarto livello, relativo a interventi e programmi di incidenza fortemente negativa, ma necessitati da motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, l'imposizione anche di misure di compensazione, che possano garantire l'equilibrio della conservazione degli habitat naturali nell'ambito dell'intera regione biogeografica interessata. In altri termini, le misure di mitigazione previste dall'allegato B non sono sostitutive di quelle di conservazione, e la loro previsione, imposta dal diritto comunitario, è coerente con le prescrizioni di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, di attuazione della direttiva 92/43/CEE.

iii) La promozione dello sviluppo del territorio

Nella sentenza n. **121**, la Corte non condivide le doglianze regionali avverso l'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze il «Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio», le cui risorse sono finalizzate a concedere «contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori per il risanamento e il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi».

Non sussiste la lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale in quanto a valere sulle risorse del Fondo sono concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari, nei rispettivi territori, per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. Il tenore della disposizione fa ritenere che la stessa faccia riferimento a misure specifiche destinate ad incrementare uno sviluppo eco-compatibile in territori che necessitano di interventi di risanamento. La finalità di tutela dell'ambiente si pone pertanto come prevalente e rende legittimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'esercizio della potestà legislativa statale al riguardo.

iv) La gestione dei rifiuti

La Corte dichiara, nella sentenza n. **127**, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lett. c), della legge reg. Umbria n. 11 del 2009 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti e la bonifica delle aree inquinate), nella parte in cui attribuisce ai Comuni la funzione di rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione alla gestione dei centri di raccolta.

Motiva la Corte che la disciplina nazionale (art. 183, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), dopo aver precisato che per «centro di raccolta» s'intende l'«area presidiata ed allestita, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento», aggiunge che «la disciplina dei centri di raccolta è data con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni,

città e autonomie locali». Questa disciplina è stata dettata dal d.m. 8 aprile 2008, che all'art. 1 contiene ulteriore definizione dei centri di raccolta, e all'art. 2 pone la disciplina amministrativa degli stessi.

La materia dei rifiuti attiene alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela ambientale (sentenze n. 10 e 314 del 2009, n. 62 del 2008), e, in tale materia, è consentito allo Stato emanare regolamenti, per esigenze di uniformità (sentenze n. 233 del 2009 e 411 del 2007).

Occorre ricordare che in assenza di una disciplina chiara, per la semplice raccolta dei rifiuti urbani (in aree dette "ecopiazzole"), che tenesse conto delle peculiari differenze rispetto alle più complesse operazioni di smaltimento e di recupero, si discuteva in passato se fosse richiesta o meno un'autorizzazione.

L'auspicato chiarimento aveva luogo con la riformulazione dell'art. 183 del d.lgs. n. 152 del 2006, per effetto dell'art. 2, comma 20, del decreto legislativo n. 4 del 2008 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), e, a soli due mesi di distanza, con il citato d.m. 8 aprile 2008 del Ministro dell'ambiente. Dal complesso di queste norme deriva che riguardo all'attività di raccolta di rifiuti, finalmente distinta dallo smaltimento e dal recupero, solo la realizzazione dei centri di raccolta è "approvata" dal Comune, mentre non è necessaria l'autorizzazione per la gestione, richiedendosi solo l'iscrizione del gestore all'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 2, comma 4, del citato decreto ministeriale).

L'approvazione comunale rappresenta un controllo di tipo urbanistico, che riguarda la realizzazione del centro di raccolta, come risulta chiarito dal nuovo testo dell'art. 2, comma 1, del d.m. 8 aprile 2008, come sostituito dal d.m. 13 maggio 2009: «la realizzazione o l'adeguamento dei centri di raccolta di cui all'articolo 1 è eseguito in conformità con la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia».

L'attribuzione al Comune dell'ulteriore competenza al rilascio, rinnovo e modifica dell'autorizzazione, come disposta dalla legge regionale impugnata (art. 7, lett. c), riguardando la gestione dei centri di raccolta, incide allora sulla disciplina dei rifiuti e si pone in contrasto con la normativa statale, che non la prevede.

È pur vero che la rubrica dell'art. 2 del d.m. 8 aprile 2008, intitolata «Autorizzazioni e iscrizioni», poteva ingenerare elementi di equivocità (il termine "autorizzazioni", come detto, è stato sostituito con "approvazioni"). Il testo della norma, tuttavia, non contiene in alcuna parte il termine "autorizzazione".

È vero anche che il comma 8 dell'art. 2 del decreto ministeriale, nel testo vigente all'epoca dell'emanazione della norma regionale censurata, consentiva ai centri di raccolta che, alla data di entrata in vigore del decreto, fossero autorizzati ai sensi degli articoli 208 o 210 del d.lgs. n. 152 del 2006, di continuare ad operare sulla base di tale autorizzazione sino alla scadenza della stessa: si trattava però dell'autorizzazione unica ambientale, di competenza regionale, che certo non avrebbe potuto legittimare l'imposizione dell'obbligo di un titolo ulteriore, di competenza comunale.

Il comma 7 dello stesso d.m. 8 aprile 2008, prima delle modifiche apportate dal d.m. 13 maggio 2009, consentiva che i centri di raccolta, i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, fossero operanti sulla base di disposizioni regionali o di enti locali, continuassero ad operare, conformandosi alle disposizioni tecniche entro il termine di sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana di una emananda delibera del Comitato nazionale dell'Albo dei gestori ambientali di cui al comma 5. La verifica in ordine all'esistenza, nella normativa regionale previgente in tema di gestione dei rifiuti – costituita dalla legge della Regione Umbria 31 luglio 2002, n. 14 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti) – di una norma che subordinasse l'attività di gestione dei centri di raccolta ad autorizzazione comunale, è negativa, prevedendosi solo, fra i compiti della Provincia, il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi (poi disciplinata dall'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006: lo stesso d.lgs. n. 152, all'art. 264, ha abrogato il d.lgs. n. 22 del 1997), in consonanza all'art. 19, comma 1, lett. e), del decreto legislativo n. 22 del 1997 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE

sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

Ancor prima, l'art. 5 della legge reg. Umbria n. 44 del 1987 (Piano regionale per la organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti, in attuazione del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915), prevedeva l'autorizzazione della Giunta regionale (non del Comune) alla installazione (non alla gestione) dei centri di raccolta, in conformità degli strumenti urbanistici.

In conclusione, nessun appiglio poteva trovare il legislatore regionale, nella disciplina statale sui centri di raccolta dei rifiuti urbani, per configurare un obbligo di autorizzazione alla gestione degli stessi.

Ai Comuni non compete, in aggiunta all'approvazione dei centri di raccolta dei rifiuti urbani riguardo alla realizzazione di essi, l'autorizzazione alla gestione. Pertanto, subordinare la gestione di tali centri al preventivo rilascio di un'autorizzazione da parte del Comune, così come disposto dall'art. 7, comma 1, lett. c), legge regionale n. 11 del 2009, si pone in contrasto con la normativa nazionale rappresentata dal d.m. 8 aprile 2008, emesso in attuazione dell'art. 183, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006, che è espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Una violazione della competenza esclusiva statale viene rinvenuta, nella sentenza n. 373, all'articolo 3, comma 1, lett. f), secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 36 del 2009, nella parte in cui attribuisce alla Regione il potere di regolamentare gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani; nonché all'articolo 6, comma 4, della predetta legge regionale, che dispone una deroga alla unicità della gestione integrata del ciclo di rifiuti, di cui all'articolo 200, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Motiva la Corte che dalla normativa relativa alla gestione dei rifiuti, recata dal d.lgs. n. 152 del 2006, che, agli artt. 195-198 disciplina il riparto di competenze in materia di rifiuti emerge che restano attribuite, tra l'altro, alle Regioni alcune funzioni in materia di pianificazione, fra le quali figurano la predisposizione di piani regionali dei rifiuti e l'individuazione, nell'ambito delle linee guida generali fissate dallo Stato, degli ambiti territoriali per la gestione dei rifiuti urbani e dei criteri per la determinazione dei siti idonei alla localizzazione degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti.

L'art. 3, comma 1, lett. f), primo periodo, della legge della Regione Puglia n. 36 del 2010, non censurato, attribuisce alla Regione, nella materia della gestione dei rifiuti, tra le funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione e controllo, la competenza alla «emanazione di linee guida per la gestione integrata dei rifiuti nonché per l'esercizio delle funzioni di autorizzazione spettanti o delegate alle province». Il secondo periodo, oggetto di censura, stabilisce che «in particolare, la Regione regola gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani».

La competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis* sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale.

È bensì vero che la Corte ha affermato che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.), livelli di tutela più elevati (sentenze numeri 61, 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelarlo, essendo esso salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime, al fine della loro esplicazione.

Questi principi non sono però applicabili nella fattispecie, in cui la Regione non dichiara di intervenire nell'ambito della propria competenza, ma per regolamentare «gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani», con ciò invadendo la competenza statale. Il legislatore regionale non poteva dunque disporre che l'esercizio delle funzioni pianificatorie della Regione potesse prescindere dalla previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritiene invece essenziali.

L'incostituzionalità è limitata al secondo periodo della norma, relativo all'emanazione da parte della Regione di linee guida per la gestione integrata dei rifiuti.

Anche l'art. 6, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 36 del 2009, è incostituzionale.

La norma censurata stabilisce, con riguardo al piano regionale per la gestione integrata dei rifiuti, che, in sede di prima applicazione delle nuove disposizioni, e tenuto conto delle concessioni di costruzione e gestione degli impianti già affidate dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale – Presidente della Regione Puglia – sulla base della normativa antecedente l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, le Autorità d'Ambito, in deroga alla unicità della gestione, possono prevedere affidamenti limitati al servizio di raccolta, trasporto e igiene urbana per una durata non superiore al restante periodo di validità della durata delle concessioni degli impianti affidate, e comunque per non oltre quindici anni. Alla scadenza di tale periodo di prima applicazione è poi effettuata la successiva gara assicurandosi la gestione unitaria del servizio integrato.

La disposizione – ammettendo la deroga al principio della unicità della gestione integrata dei rifiuti – si pone in contrasto con l'art. 200, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui la gestione dei rifiuti urbani è organizzata, fra l'altro, sulla base del criterio del superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Poiché anche la disposizione in esame, concernendo la disciplina dei rifiuti interviene nella materia della tutela dell'ambiente, essa invade un ambito di competenza riservato in via esclusiva al legislatore statale.

v) La tutela della fauna

La Corte dichiara, nella sentenza n. **233**, l'incostituzionalità dell'art. 37, comma 1 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2009, dove si prevede che «In funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Regione Friuli-Venezia Giulia, le specie elencate nell'allegato II della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, possono essere oggetto di attività venatoria nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale di recepimento».

La norma regionale impugnata, sebbene sia riconducibile alla materia «caccia» spettante alla competenza legislativa primaria della Regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi dell'art. 4 del relativo statuto di autonomia, nell'individuare le specie cacciabili sul territorio regionale, incide in un ambito attribuito alla competenza esclusiva del legislatore statale. Ciò risulta confermato dall'art. 7 della direttiva n. 79/409/CEE, secondo cui «In funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Comunità le specie elencate nell'allegato II possono essere oggetto di atti di caccia nel quadro della legislazione nazionale».

In attuazione della menzionata normativa, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 contempla appositi elenchi nei quali sono individuate le specie cacciabili, i relativi periodi in cui ne è autorizzato il prelievo venatorio, nonché i procedimenti diretti a consentire eventuali modifiche a tali previsioni.

Ne consegue che lo stesso art. 18 garantisce, nel rispetto degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva n. 79/409/CEE, standard minimi e uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale e, pertanto, ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto indica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale e, quindi, anche nell'ambito delle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 227 del 2003 e n. 536 del 2002).

Eguale illegittimità si rivela, poi, l'art. 48, comma 6, della stessa legge regionale n. 13 del

2009, il quale prevede che «Fino all'individuazione della Zona faunistica delle Alpi e dei territori da destinare a protezione della fauna in attuazione dell'articolo 2, commi 3 e 4, e comunque non oltre il 31 gennaio 2010, il territorio agro-silvo-pastorale della Regione è destinato a protezione della fauna selvatica per una quota dal 20 al 30 per cento. Sino a tale termine, sul territorio della Regione è applicato il regime giuridico della Zona faunistica delle Alpi, al fine di consentire il regolare svolgimento della stagione venatoria 2009/2010 in conformità agli atti e indirizzi già adottati dalla Regione».

In proposito, assume rilievo l'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, il quale, nel fissare standard minimi e uniformi di tutela dell'ambiente, prevede che «il territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, fatta eccezione per il territorio delle Alpi di ciascuna regione, che costituisce zona faunistica a sé stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento. In dette percentuali sono compresi i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni».

Dalla lettura dell'art. 10 si evince che il legislatore nazionale ha previsto due distinti regimi di salvaguardia della fauna selvatica ai quali corrispondono diverse quote di protezione, in ragione delle peculiari caratteristiche della zona faunistica delle Alpi.

La norma regionale impugnata, nel sottoporre fino al 31 gennaio 2010 l'intero territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia al regime giuridico della zona faunistica delle Alpi, si pone in contrasto con la indicata disciplina statale in quanto limita, in violazione degli standard minimi ed uniformi di tutela di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, la quota di territorio da destinare a protezione della fauna selvatica (sentenza n. 165 del 2009).

Nella sentenza n. **268**, una violazione della competenza esclusiva statale viene rinvenuta all'art. 19, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Molise n. 19 del 1993, nella parte in cui, con riferimento alla composizione degli enti di gestione degli ambiti territoriali di caccia, non garantisce la paritaria rappresentanza delle associazioni venatorie e delle organizzazioni professionali agricole.

La disposizione censurata prevede la creazione dei Comitati di gestione degli ambiti territoriali di caccia e stabilisce i criteri di composizione degli stessi. In particolare, il comma 1, lett. a), statuisce che detti Comitati sono costituiti «da cinque rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale ed organizzate nella provincia di cui uno per organizzazione. Nel caso in cui le associazioni anzidette siano presenti in numero inferiore a cinque, le designazioni necessarie per completare le rappresentative saranno espresse dalle organizzazioni aventi il maggior numero di iscritti».

La successiva lett. b) prevede la partecipazione di «un rappresentante per ciascuna associazione venatoria riconosciuta a livello nazionale ed organizzata nella provincia da almeno un anno. Inoltre, ciascuna associazione designa, fino ad un massimo di tre, un numero di componenti che rappresentino ciascuno almeno un decimo del totale dei cacciatori residenti nella provincia ammessi ad esercitare l'attività venatoria», negli ambiti territoriali di caccia.

L'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 sancisce, invece, che «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

Dal raffronto delle due discipline normative – regionale e statale – risulta evidente il contrasto della disposizione impugnata con l'indicata norma statale interposta. Il legislatore regionale ha individuato, infatti, criteri di composizione dei Comitati di gestione degli ambiti territoriali di caccia che non necessariamente prevedono – in conformità al disposto della citata norma statale – la presenza paritaria delle associazioni venatorie e di quella degli agricoltori, ponendo così queste ultime in una posizione di potenziale svantaggio, sotto il profilo della loro rappresentanza, nei suddetti Comitati di

gestione della caccia.

Poiché, per la Corte, il principio di rappresentatività, di cui al citato art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, ha carattere inderogabile (sentenza n. 299 del 2001) e, in particolare, detta disposizione, nello stabilire «i criteri di composizione degli organi preposti alla gestione dell'attività venatoria negli ambiti territoriali individuati fissa uno standard minimo ed uniforme di composizione degli organi stessi che deve essere garantito in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 165 del 2009), la previsione regionale va dichiarata illegittima in quanto non rispetta il suddetto standard di tutela uniforme.

La competenza di esclusiva spettanza dello Stato risulta violata – secondo quanto dichiarato nella sentenza n. 315 – dall'art. 25, comma 18, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, laddove consente l'esercizio venatorio nelle aree contigue dei parchi «nella forma di caccia controllata riservata ai cacciatori aventi diritto all'accesso negli Ambiti territoriali di caccia e dei Comprensori alpini su cui insiste l'area contigua naturale protetta».

La Corte, dopo avere evocato l'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette), in cui si stabilisce che: «All'interno delle aree contigue le regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia, in deroga al terzo comma dell'art. 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, gestita in base al secondo comma dello stesso articolo 15 della medesima legge», rileva che dal raffronto tra le norme regionali e la norma statale si deduce agevolmente il contrasto tra esse, giacché quelle regionali ammettono, a vario titolo e sulla base di diversi presupposti, l'esercizio venatorio anche per soggetti che non siano residenti nei Comuni dell'area protetta o delle aree contigue, come stabilito invece tassativamente dalla norma statale.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, sottolinea la Corte, la trasformazione della competenza legislativa regionale in materia da concorrente a residuale non ha fatto venir meno la forza vincolante delle suddette norme statali, le quali oggi assumono la veste di standard minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Con riferimento alla questione in oggetto, la Regione pertanto non può prevedere soglie inferiori di tutela, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere livelli maggiori, che implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali (sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009).

Inoltre, sempre dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha riconosciuto, con giurisprudenza costante, la competenza legislativa piena dello Stato in materia di aree naturali protette (*ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2009, n. 387 del 2008, n. 108 del 2005, n. 422 del 2002).

Non può, quindi, neppure essere accolto il rilievo della Regione Liguria, secondo cui l'art. 32 della legge n. 394 del 1991 non riguarderebbe le aree naturali protette regionali, ma solo quelle statali. Si deve notare, in senso contrario, che l'art. 21, comma 1, lett. b), della legge n. 157 del 1992, richiamata dalla stessa difesa regionale quale normativa interposta, prevede espressamente l'applicazione dell'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991 ai parchi naturali regionali.

vi) La difesa del suolo

L'art. 15 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16, che attribuisce al Comune la potestà di individuare le aree sicure o pericolose ai fini edificatori o infrastrutturali si rivela incostituzionale, secondo quanto statuito nella sentenza n. 254.

Per la Corte, si tratta di una disposizione che ha ad oggetto la descrizione dello stato della stabilità del suolo e dell'equilibrio idrogeologico di taluni territori, con particolare riguardo ai rischi “geologici, idraulici e valanghivi”. In ragione di tale contenuto, essa rientra nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e non tra le competenze attribuite alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo statuto speciale di autonomia (v. sentenze n. 378 del 2007, n. 104 del 2008 e n. 12 del 2009).

La disposizione impugnata, infatti, si pone in contrasto con l'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, che

rimette alla pianificazione di bacino l'individuazione di dette aree.

Detta norma statale definisce il piano di bacino come «piano territoriale di settore» e «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato».

Tale piano – oggetto, nella concreta attuazione, di una procedura concertata – contiene non solo «il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico» e «delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali», ma anche l'individuazione e la quantificazione «delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause», l'indicazione delle «direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli», nonché l'individuazione «delle zone da assoggettare a specifici vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici».

Nella sentenza n. 341, si nega che sia invasivo delle competenze regionali l'art. 2, comma 240, della legge n. 191 del 2009, nella parte in cui dispone che l'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, da risanare attraverso le risorse di cui alla delibera del CIPE 6 novembre 2009, è compiuta dalla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le autorità di bacino e il dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Corte ricorda di avere già chiarito che le attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 254, n. 246 e n. 232 del 2009).

In particolare, è stato posto in luce che la materia «tutela dell'ambiente» ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, cioè l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (*ex plurimis*, sentenze n. 315, n. 225 e n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 378 e n. 367 del 2007). In ragione di ciò, sullo stesso bene «ambiente» possono concorrere più competenze, che restano distinte tra loro perseguendo, autonomamente, le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline. Infatti, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenze n. 315 e n. 61 del 2009); dall'altra, compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitandone compromissioni o alterazioni. In questo senso è stato affermato che la competenza statale, allorché sia espressione della tutela dell'ambiente, costituisce «limite» all'esercizio delle competenze regionali (sentenza n. 315 del 2009).

In questo quadro, l'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, prevista dalla disposizione censurata, si risolve in attività di carattere conoscitivo, aventi natura anche tecnica, attinenti alla struttura, alla composizione, alle condizioni dei terreni, secondo metodologie e criteri uniformi, idonei a riconoscere la possibilità che un determinato territorio sia esposto a pericolo sotto il profilo idrogeologico. Si tratta, dunque, di attività finalizzate in via esclusiva alla tutela dell'ambiente, onde non è ravvisabile la necessità di un coinvolgimento regionale.

Peraltro, va considerato che le Regioni non restano estranee a tali attività, dal momento che è previsto il parere delle autorità di bacino, di cui all'art. 63 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale), e successive modificazioni. Dette autorità sono istituite in ciascun distretto idrografico (di cui al successivo art. 64 d.lgs. citato, che prevede la ripartizione in distretti dell'intero territorio nazionale), e tra i loro organi sono contemplate le Conferenze istituzionali permanenti (art. 63, comma 2), alle quali partecipano, tra gli altri, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati. Alle Conferenze istituzionali permanenti è affidata l'adozione degli atti di indirizzo, coor-

dinamento e pianificazione delle autorità di bacino, sicché tramite questi enti ben possono essere rappresentati eventuali profili attinenti alle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio (sentenza n. 232 del 2009).

La denunciata violazione delle competenze della ricorrente, garantite dagli artt. 117 e 118 Cost., nonché dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, dunque, non sussiste.

Né giova addurre che le autorità di bacino, previste dal d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni, non sono state (ancora) costituite. Invero, con l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 208 del 2008 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 13 del 2009, si è stabilito che le autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo), sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, a norma dell'art. 63, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, deve disciplinare il trasferimento delle funzioni, del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie e regolamentare il periodo transitorio.

Pertanto, le precedenti autorità di bacino hanno continuato a svolgere le loro funzioni e continueranno a farlo fino all'effettiva costituzione dei nuovi organismi (sentenza n. 232 del 2009).

2.1.18. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lett. e) e di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lett. s)

In tema di servizio idrico integrato, esaminando la questione di legittimità dell'art. 28, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2008 (il quale prevede che «la Regione esercita le funzioni di regolazione economica e di regolazione dei servizi in raccordo con le Autonomie locali provvedendo, in particolare, [...] alla individuazione della tariffa di riferimento ai fini della proposizione ai soggetti partecipanti alla forma di cooperazione di cui all'art. 30 della regolazione tariffaria»), la Corte, con la sentenza n. **29**, ne ha ritenuto la illegittimità costituzionale. Muovendo dall'interpretazione letterale e sistematica degli artt. 154, 155 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, la Corte ha, infatti, rilevato che la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Sotto altro profilo, ha aggiunto la Corte, nella determinazione della tariffa viene poi in rilievo la materia della tutela della concorrenza; ciò in quanto «alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c), d), e)). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante». Sicché l'uniforme metodologia tariffaria, adottata con l'interposta legislazione statale, e la sua applicazione da parte delle Autorità d'ambito è finalizzata a preservare il bene giuridico "ambiente" dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato.

Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte in relazione alla censura inerente al comma 7 del medesimo art. 28, riguardante il computo, nella tariffa, del costo di funzionamento della struttura organizzativa della quale deve avvalersi la Regione Emilia-Romagna per esercitare varie funzioni attinenti al servizio idrico integrato.

Nel ritenere fondata, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. la questione sollevata dal Governo, la Corte ha ribadito che il legislatore statale, con la dettagliata disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, persegue l'obiettivo - oltre che di tutelare l'ambiente - di applicare su tutto il territorio nazionale, a tutela della concorrenza, un uniforme regime tariffario. In particolare, la Corte ha ritenuto violato l'art. 154, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 evocati a parametro interposto, in quanto l'impugnata disposizione della legge regionale - nel prevedere una specifica componente di costo che prescinde da quanto stabilito dal decreto ministeriale di cui al citato comma 2 dell'art. 154 - attribuisce alla tariffa del servizio idrico della sola Regione Emilia-Romagna una struttura del tutto peculiare, potenzialmente idonea ad influire sulla domanda del servizio stesso,

così da porla in contrasto con la *ratio* del predetto parametro interposto di garantire la concorrenza anche attraverso l'uniforme individuazione su tutto il territorio dello Stato delle componenti di costo della tariffa.

Di rilievo è anche la sentenza n. **142**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose norme della legge della Regione Lombardia 29 gennaio 2009, n. 1.

E' in primo luogo il caso dell'art. 4, comma 1, lett. *b*), della citata legge regionale n. 1 del 2009, nella parte in cui esso aggiunge la lett. *h-ter*) al comma 1 dell'art. 44 della legge della stessa Regione 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), assegnando alla competenza regionale «la verifica del piano d'ambito e dei suoi aggiornamenti, approvati dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 48, comma 2, lett. *b*), ferme restando le funzioni dell'Autorità di cui all'articolo 149, comma 6, del d.lgs. 152/2006».

La Corte, confermando quanto già affermato in tema di pianificazione d'ambito – nel senso che essa deve essere ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché è strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio e ha, perciò, lo scopo di consentire il concreto superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, al fine di inserire armonicamente tale gestione in un più ampio quadro normativo diretto alla razionalizzazione del mercato del settore» (sentenza n. 246 del 2009) –, ha rilevato che le norme censurate attribuiscono alla Regione le competenze amministrative di controllo relative alla pianificazione d'ambito, che sono, invece, attribuite dagli evocati parametri interposti al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, con conseguente preclusione per la Regione a introdurre una disciplina difforme da quella statale nel settore della pianificazione d'ambito.

Incostituzionali sono stati ritenuti anche gli artt. 5 e 8 della legge reg. n. 1 del 2009, nella parte in cui essi modificano gli artt. 48 e 51 della legge reg. n. 26 del 2003, prevedendo, rispettivamente, che: a) l'Autorità d'ambito «determina il sistema tariffario d'ambito in conformità alle prescrizioni regionali che tengono conto anche dell'esigenza di graduare nel tempo le eventuali variazioni tariffarie e articolare la tariffa per zone territoriali e soggetti svantaggiati» (art. 48, comma 2, lett. *e*); b) il sistema tariffario è determinato dall'Autorità d'ambito in conformità alle prescrizioni regionali (art. 51, comma 1), perché tali disposizioni intervengono, con una disciplina difforme da quella statale, in un settore, quello della tariffa del servizio idrico integrato, la cui regolamentazione è preclusa alla Regione.

Le norme censurate recano una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, prevedendo che questa sia determinata sulla base delle prescrizioni dell'amministrazione regionale, mentre i parametri interposti dei commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuiscono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» e all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base.

Orbene, richiamando la sentenza n. 246 del 2009, la Corte ha affermato che la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato contenuta nell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 è ascrivibile, «in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato». Attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato, infatti, livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico) dello stesso decreto legislativo. La finalità della tutela dell'ambiente viene, inoltre, in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, perché tra tali costi sono espressamente inclusi quelli ambientali, da recuperare «anche secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 154, comma 2). I profili della tutela della concorrenza vengono poi in rilievo, perché, nella determinazione della tariffa, si persegue anche il fine di ottenere un equilibrio

economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e); fine che è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante (sentenza n. 246 del 2009).

Anche le lettere *p*) e *r*) del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009 sono state ritenute incostituzionali, poiché, anche in questo caso, le norme censurate recano una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, prevedendo, seppure nel particolare caso della separazione della gestione delle reti dall'erogazione del servizio, che detta tariffa sia determinata sulla base delle prescrizioni dell'amministrazione regionale, mentre i citati parametri interposti dei commi 2 e 4 dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuiscono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» e all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base.

Anche in questo caso, la Corte ha concluso affermando che poiché la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato è ascrivibile alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, è precluso al legislatore regionale intervenire nel settore, con una disciplina difforme da quella statale.

Allo stesso modo è stata ritenuta fondata la questione concernente la lett. *q*) del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 10 del 2009, che sostituisce l'art. 48, comma 4, secondo periodo, della legge reg. n. 26 del 2003, come modificato dall'art. 5 della legge reg. n. 1 del 2009, prevedendo che la Giunta regionale, sentito il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, verifica il piano d'ambito «per i profili di sua competenza ai sensi dell'articolo 149 del d.lgs. 152/2006 e detta, ove necessario, prescrizioni vincolanti». Secondo la Corte, la norma censurata attribuisce alla Giunta regionale le competenze amministrative di controllo relative alla pianificazione d'ambito, che sono, invece, attribuite dagli evocati parametri interposti al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Poiché la disciplina della pianificazione d'ambito rientra nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le disposizioni regionali denunciate sono illegittime, perché intervengono in un settore, quello della pianificazione d'ambito, che è precluso alla Regione.

Fondata, infine, è stata ritenuta la questione concernente l'art. 15, comma 9, della legge reg. n. 10 del 2009, il quale dispone che «Sono fatti salvi e si intendono approvati ai sensi e per gli effetti delle prescrizioni regionali di cui all'articolo 51 della l.r. n. 26/2003, come modificato dall'articolo 8 della legge regionale 29 gennaio 2009, n. 1 [...], gli atti emanati in attuazione conforme della Delib. G.R. n. 8/5448 del 2007, ivi inclusi i Piani d'Ambito di cui all'articolo 149 del D.Lgs. 152/2006, approvati prima dell'entrata in vigore della presente legge».

Infatti, secondo la Corte, la norma censurata reca una disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, facendo «salvi» e dichiarando «approvati», «ai sensi e per gli effetti delle prescrizioni regionali di cui all'articolo 51 della L.R. n. 26/2003, come modificato dall'articolo 8 della legge regionale 29 gennaio 2009, n. 1», gli atti di determinazione della tariffa delle Autorità d'ambito e i piani d'ambito già adottati; i citati parametri interposti dei commi 2 e 4 dell'art. 154, del d.lgs. n. 152 del 2006 – come già visto – attribuiscono, invece, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la definizione delle componenti di costo per la determinazione della «tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua» e all'Autorità d'ambito la determinazione della tariffa di base, con ciò indebitamente interferendo nella disciplina della tariffa del servizio idrico integrato che è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Con la sentenza n. **325**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14, della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, concernente l'istituzione della Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006.

La disciplina del servizio idrico integrato va ascritta alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente» e, pertanto, è inibito alle Regioni derogare a detta disciplina. Nella specie, la Regione è intervenuta in tali materie, dettando una disciplina

che si pone in contrasto con quella statale, in quanto attribuisce alla Giunta regionale una serie di competenze amministrative spettanti al COVIRI (ora CONVIRI). Secondo la Corte, risulta così violato l'evocato parametro costituzionale, che riserva allo Stato la competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente».

Con la sentenza n. 357, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1, della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2009, n. 2, secondo cui «La Giunta provinciale determina con propria deliberazione i criteri e le modalità per dare attuazione alle finalità dell'articolo 8-*sexies* del decreto-legge n. 208 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2009, disciplinando anche le modalità di rimborso ai comuni delle somme corrisposte agli utenti. Allo stesso modo la Provincia può procedere per i casi analoghi», concernente la competenza a determinare i criteri per il rimborso della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione non istituito.

Infatti, secondo la Corte, tali criteri non attengono a mere modalità organizzative ed amministrative, riservate, in quanto tali, alla competenza della Provincia, ma – proprio perché costituiscono «criteri» generali – sono idonei ad incidere sul sistema dei corrispettivi del servizio idrico integrato. La Corte, con la sentenza n. 412 del 1994, ebbe a rilevare, con riferimento alla disciplina costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che la competenza a regolare detto servizio è riservata dallo statuto di autonomia alla Provincia autonoma di Trento. Poiché la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma, la Corte ha concluso che la competenza legislativa in ordine al servizio idrico integrato nella Provincia di Trento, riconosciuta alla Provincia dalla precedente normativa statutaria, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, con conseguente non fondatezza della questione.

2.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

2.2.1. «Professioni»

La declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 131 investe la legge n. 26 del 2008 della Regione Lazio, che pone una regolamentazione complessiva della mediazione familiare, individuata come il «percorso che sostiene e facilita la riorganizzazione della relazione genitoriale nell'ambito di un procedimento di separazione della famiglia e della coppia alla quale può conseguire una modifica delle relazioni personali tra le parti»

Analoga sorte riguarda la coeva legge n. 27 del 2008, recante un articolo unico a modifica dell'art. 6 della legge n. 26 del 2008, laddove la Regione: (a) individua nel mediatore familiare colui che, «sollecitato dalle parti o su invito del giudice o dei servizi sociali comunali o dei consultori o del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, si adopera, nella garanzia della riservatezza e in autonomia dall'ambito giudiziario, affinché i genitori elaborino personalmente un programma di separazione soddisfacente per loro e per i figli, (b) istituisce, presso ogni azienda sanitaria locale, «la figura del coordinatore per la mediazione familiare avente la qualifica di mediatore familiare», »; (c) stabilisce le finalità del coordinatore per la mediazione familiare; (d) istituisce, «presso l'assessorato regionale competente in materia di politiche sociali, l'elenco regionale dei mediatori professionali».

In proposito, la Corte ricorda di avere ripetutamente affermato che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale» (sentenze n. 153 e n. 424 del 2006, n. 57 del 2007, n. 138 e n. 328 del 2009). Si è, altresì, precisato che la «istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno già, di per sé, una

funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 138 e n. 328 del 2009).

Ora, la legislazione statale, con l'art. 155-sexies del codice civile, aggiunto dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54, ha soltanto accennato alla attività di mediazione familiare, senza prevedere alcuna specifica professione, stabilendo che «qualora ne ravvisi l'opportunità, il giudice, sentite le parti e ottenuto il loro consenso, può rinviare l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 155 per consentire che i coniugi, avvalendosi di esperti, tentino una mediazione per raggiungere un accordo, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse morale e materiale dei figli», ma, a tutt'oggi, non ha introdotto la figura professionale del mediatore familiare, né stabilito i requisiti per l'esercizio dell'attività.

Le disposizioni denunciate danno una definizione della mediazione familiare, disciplinano le caratteristiche del mediatore familiare e stabiliscono gli specifici requisiti per l'esercizio dell'attività, con la previsione di un apposito elenco e delle condizioni per la iscrizione in esso. Ma, così facendo, invadono una competenza sicuramente statale.

Non pare dubbio, infatti, che, attraverso la predetta disciplina, siano stati individuati i titoli abilitanti per lo svolgimento in ambito regionale della professione di mediatore familiare, in tal modo travalicando gli ambiti di competenza legislativa regionale in materia di professioni.

Non rileva la circostanza – sottolineata dalla difesa della resistente – che il mediatore familiare non sarebbe un professionista autonomo, ma una figura professionale, legata alla Regione, alla quale sarebbero affidati compiti e funzioni di rilievo pubblicistico.

Per un verso, infatti, la competenza dello Stato ad individuare i profili professionali ed i requisiti necessari per il relativo esercizio spetta anche quando l'attività professionale sia destinata a svolgersi in forma di lavoro dipendente (artt. 1, comma 3, e 2, comma 3, del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, recante “Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131”); per l'altro, «l'individuazione di una specifica area caratterizzante la “professione” è ininfluente ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del terzo comma dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 40 del 2006, nonché, tra le altre, sentenze n. 355 e n. 424 del 2005).

La sentenza n. **132** dichiara che esorbita dalle competenze regionali in materia la legge della Regione Puglia 19 dicembre 2008, n. 37, che all'art. 2, commi 1 e 2, prevede la creazione di tre nuove figure professionali (interprete turistico, operatore congressuale e guida turistica sportiva), che non risultano regolate dalla legislazione statale vigente in materia di professioni turistiche.

Premette la Corte che, secondo la giurisprudenza costituzionale, in materia di professioni il principio secondo il quale «compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio» si applica anche nei confronti delle professioni turistiche (sentenza n. 271 del 2009).

Si ribadisce, ancora una volta, il principio fondamentale in materia di professioni, che riserva allo Stato l'individuazione di nuove figure professionali e la disciplina dei relativi profili e titoli abilitanti (*ex plurimis*, sentenze n. 138 del 2009, n. 179 del 2008 e n. 300 del 2007), nonché la costante giurisprudenza secondo cui «la istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso, prescindendosi dalla circostanza [...] che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento delle attività cui l'elenco fa riferimento, hanno già di per sé una “funzione individuatrice della professione”, come tale preclusa alla competenza regionale» (*ex plurimis*, sentenze n. 300 e n. 57 del 2007).

Vanno pertanto dichiarate incostituzionali le disposizioni regionali impugnate, in quanto non rispettano i limiti imposti dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di professioni.

La stessa *ratio decidendi* fonda la declaratoria di incostituzionalità della legge della Regione Basilicata 13 novembre 2009, n. 37, che detta norme in materia di riconoscimento della figura professionale di autista soccorritore (sentenza n. **300**).

La legge in esame istituisce la figura professionale dell'autista soccorritore (art. 1) e ne disciplina

il percorso di formazione, rimettendo ad un regolamento della Giunta regionale la regolamentazione e l'organizzazione dei corsi di formazione professionale per ottenere il titolo abilitativo (art. 2).

L'art. 1 della legge 1° febbraio 2006, n. 43 prevede che «sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2001, n. 251 [...] i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione».

Pertanto, la legge regionale censurata, istituendo la figura di autista soccorritore e attribuendole compiti e funzioni riconducibili direttamente allo svolgimento di professioni sanitarie, non rispetta il limite imposto dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni, secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato (sentenza n. 179 del 2008).

Non risulta, invece, fondata – secondo quanto stabilito nella sentenza n. 178 – la questione sollevata nei confronti dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Veneto 31 luglio 2009, n. 15, che istituisce una «Commissione conciliativa regionale» composta da un magistrato a riposo, da un avvocato e da un medico legale, con il compito di comporre in via stragiudiziale le controversie per danni da responsabilità civile derivanti da prestazioni sanitarie erogate dalle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, nonché dalle strutture private provvisoriamente accreditate.

La legge censurata, infatti, non introduce alcuna nuova figura professionale, giacché, si prevede che la Commissione conciliativa regionale è composta da soggetti che possiedono già ben precisi profili professionali e non acquistano alcuna ulteriore qualificazione per effetto della loro partecipazione alle attività della Commissione stessa. Nessuna interferenza è possibile quindi ravvisare con la normativa statale, che disciplina la figura dei mediatori nell'ambito delle procedure conciliative obbligatorie, avendo la Regione scelto di avvalersi di figure professionali già esistenti.

2.2.2. «Tutela della salute»

Nella sentenza n. 178, immune dalle doglianze statali si rivela la legge n. 15 del 2009 della Regione Veneto, dove si prevede che, al fine di prevenire situazioni di contenzioso che possano coinvolgere gli operatori sanitari e migliorare il rapporto di fiducia con il servizio sanitario regionale, la Regione promuove l'utilizzo di modalità di composizione stragiudiziale delle controversie insorte in occasione dell'erogazione di prestazioni sanitarie, individua e disciplina le procedure funzionali alla composizione stragiudiziale delle controversie, promuovendone l'utilizzo da parte dei cittadini. È, inoltre, istituita la Commissione conciliativa regionale con il compito di comporre in via stragiudiziale le controversie per danni da responsabilità civile derivanti da prestazioni sanitarie erogate dalle aziende ULSS ed ospedaliere nonché dalle strutture private provvisoriamente accreditate. La Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentita la competente commissione consiliare, disciplina l'organizzazione della Commissione, il procedimento davanti alla stessa.

Per la Corte, la materia in cui ricadono le norme impugnate va rinvenuta nella «tutela della salute», sulla base della considerazione che l'economicità, la completezza e la qualità delle prestazioni sanitarie devono necessariamente caratterizzare tutta l'organizzazione posta a tutela della salute dei cittadini. La prevenzione delle controversie, e dei loro costi elevati, rientra pienamente tra gli strumenti idonei a raggiungere i predetti obiettivi, che devono essere perseguiti dalle aziende sanitarie, con l'effetto di liberare risorse da impiegare nel miglioramento dei servizi.

Dalle caratteristiche della conciliazione disciplinata dalla legge regionale si evince che la Regione si è limitata a porre a disposizione dei cittadini e delle aziende sanitarie pubbliche e di quelle private accreditate uno strumento tecnico-giuridico di facilitazione e di supporto delle trattative, che i soggetti interessati ritengano liberamente di intavolare, allo scopo di individuare soluzioni condivise in relazione a pretese risarcitorie nascenti da attività sanitaria, consentendo al cittadino un più rapido soddisfacimento delle proprie richieste ed alle amministrazioni sanitarie una riduzione dei pesi finanziari ed amministrativi di lunghe e costose controversie.

La volontarietà dell'esperimento conciliativo, prevista dalle norme regionali, rende palese

l'infondatezza della censura del ricorrente, basata sulla mancata previsione – del resto impossibile – di una sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza: i soggetti interessati al bonario componimento, infatti, non sono obbligati a ritardare l'esercizio del loro diritto fondamentale di azione – con conseguente necessità di tenerli indenni dagli effetti pregiudizievoli derivanti dalla decorrenza dei suddetti termini – e non fanno altro che svolgere un'attività di negoziazione rientrante nell'ambito della propria autonomia privata, avvalendosi, per propria libera scelta, di un servizio offerto dall'ente pubblico.

In sintesi, la legge regionale, per avvalorare la natura volontaria del procedimento e la non vincolatività della pronuncia della Commissione conciliativa, si limita a precisare che tutto il procedimento è orientato a facilitare l'eventuale formazione di un accordo transattivo – teso ad evitare l'insorgenza di una lite, così come prevede l'art. 1965, comma 1, cod. civ. – che le parti possono stipulare, se lo vogliono, esattamente nei termini previsti dal medesimo codice civile.

La legge regionale *de qua* si pone come uno degli interventi di razionalizzazione legislativa in una materia, quella delle controversie nascenti da prestazioni sanitarie, profondamente connessa alla gestione delle strutture di competenza regionale. Lo Stato ha già stabilito, in via generale, che gli accordi, facilitati da organismi conciliativi disciplinati da fonti diverse dalla legge statale, devono avere carattere volontario e paritetico. Tale principio si riflette nei vari campi di competenza regionale, delimitando l'area di intervento della corrispondente potestà legislativa, concorrente o residuale, a seconda dei casi, senza che tuttavia possa ipotizzarsi un'attività di supporto alla negoziazione privata e stragiudiziale delle controversie in materie estranee alla competenza legislativa regionale.

In definitiva, le Regioni possono predisporre servizi come quello previsto dalla legge veneta censurata, nell'ambito delle proprie competenze nelle singole materie, prevedendo organi e procedimenti specificamente adatti alla natura delle attività coinvolte, nel rispetto del limite generale della non obbligatorietà delle procedure e della non vincolatività delle proposte conciliative.

Nella sentenza n. 150 la Corte riscontra una ingiustificata deroga alla regola del pubblico concorso e una violazione di un principio fondamentale della materia all'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 45 del 2008, laddove dispone la stabilizzazione di personale dirigenziale medico, assunto a tempo determinato, qualora in possesso di determinati requisiti.

Al riguardo, sottolinea la Corte che, ancora di recente (sentenza n. 293 del 2009), è stato escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» – sentenza n. 1 del 1999), e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, la Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006), ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione».

Anche relativamente alle ipotesi che determinano in pratica un automatico e generalizzato slittamento di soggetti specificamente individuati verso la qualifica superiore, si è più volte stabilito che esse si pongono in evidente contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso e con la consolidata giurisprudenza della Corte in materia (sentenze n. 465 e n. 159 del 2005).

La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico. Procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34 del 2004) e, conse-

guentemente, i principi di imparzialità e buon andamento, che esso assicura.

Si aggiunga che il censurato art. 1, comma 1, «afferendo alla delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie, strumentale alla prestazione del servizio, è espressione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della “tutela della salute” di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in questo ambito «il legislatore regionale è tenuto a rispettare i principi fondamentali sanciti a livello statale» (sentenze n. 295 del 2009 e n. 105 del 2007).

Il legislatore regionale pugliese, nel caso di specie, ha disatteso quanto previsto dal comma 7 dell’art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, che, al primo periodo, impone, in base a quanto prescrive il decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483, che l’accesso alla dirigenza sanitaria avvenga mediante concorso pubblico per titoli ed esami.

Il contrasto è reso evidente dalla considerazione che la disposizione legislativa oggetto di censura elude il necessario filtro del concorso pubblico, senza che tale eccezione venga ad essere giustificata da interessi pubblici ulteriori, né da particolari situazioni di emergenza, prevedendo espressamente che la stabilizzazione di personale «assunto a tempo determinato» avvenga «in deroga a quanto previsto dal d.P.R. 483/97».

Quanto motivato in ordine alla fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia vale anche per la questione di legittimità dell’art. 4 della legge regionale n. 45 del 2008.

Infatti, anche tale disposizione regionale – prevedendo l’inquadramento, a domanda, dei dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato nelle direzioni sanitarie – contravviene alla regola generale desumibile dall’art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, come integrato dall’art. 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale). La suddetta normativa, cui fa riferimento anche l’art. 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro, relativo al quadriennio 1998-2001, per la dirigenza medica e veterinaria 8 giugno 2000, stabilisce che l’inquadramento del dirigente medico nelle direzioni sanitarie ha come presupposto imprescindibile l’espletamento di procedure concorsuali e selettive, alle quali si può accedere solo se in possesso, oltre che del titolo di laurea in medicina e chirurgia, anche di specializzazione nella disciplina oggetto del concorso.

Sulla base delle precedenti considerazioni, viene accolta anche l’analoga censura mossa dal ricorrente all’art. 18 della medesima legge regionale della Puglia, sempre per violazione del principio fondamentale dell’accesso alla dirigenza sanitaria – in questo caso non medica – senza la previsione di pubblico concorso.

L’art. 18 della legge regionale in esame, difatti, – stabilendo «l’inquadramento nella dirigenza sanitaria non medica (di cui all’allegato 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, recante norme sullo “Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali”, e alla sentenza del Consiglio di Stato sez. V del 13 luglio 1994, n. 763) del personale laureato non medico, in servizio presso le aziende sanitarie locali (ASL) della regione Puglia con la qualifica di educatore professionale e al quale è stato riconosciuto il possesso del titolo di laurea magistrale» – si pone in contrasto con il principio fondamentale contenuto nel primo periodo dell’art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251, che, nello stabilire la procedura per l’accesso alla dirigenza per i citati profili professionali, prevede la procedura concorsuale «alla quale si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti per l’accesso alla dirigenza del Servizio sanitario regionale», cioè «[...] mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine».

Una palese esorbitanza dalle competenze regionali viene rinvenuta all’art. 3 della citata legge, a norma del quale è escluso il regime dell’autorizzazione per gli studi medici privati o studi odontoiatrici privati, organizzati in forma singola e associata, non aperti al pubblico, in difformità al principio fondamentale in materia della salute previsto dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, che tale autorizzazione prevedono al fine di verificare, preventivamente, il possesso dei requisiti fissati con il d.P.R. 14 gennaio 1997.

Infatti, se è condivisibile che la competenza regionale in tema di autorizzazione e vigilanza delle istituzioni sanitarie private vada inquadrata nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute (*ex art. 117, comma terzo, Cost.*), resta, comunque, precluso alle Regioni di derogare a norme statali che fissano principi fondamentali.

Nel caso di specie, il denunciato art. 3, non prevedendo l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie per gli studi medici e odontoiatrici, finisce con il disattendere il principio fondamentale dettato dagli artt. 8, comma 4, e 8-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992 (norme di principio) che stabilisce la necessità di tale autorizzazione «per assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assume preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure». La circostanza che queste strutture non abbiano l'accreditamento presso il servizio sanitario nazionale non incide sul tipo di prestazioni che esse vengono ad erogare.

Strettamente connessa alla sentenza che precede la declaratoria di incostituzionalità, contenuta nella sentenza n. **245**, dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 19 del 2009, nella parte in cui – modificando l'art. 2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 32 del 2007 – esclude dal regime dell'autorizzazione ivi previsto gli studi privati medici ed odontoiatrici che non intendono chiedere l'accreditamento istituzionale.

L'orientamento di cui alla sentenza n. **150**, per l'assoluta identità dei presupposti e della *ratio*, deve essere nella specie confermato con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

La Corte, con la sentenza n. **269**, dichiara infondata la questione avverso l'art. 6, comma 35, della legge regionale della Toscana n. 29 del 2009, che dispone che «tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali».

In proposito, la Corte ribadisce che «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001). Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in specie all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai.

In questo quadro si colloca la norma regionale censurata, la quale, in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute, provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso.

Rientra nell'ambito della competenza regionale anche la disciplina dettata dall'art. 6, comma 55, lett. d), della legge regionale Toscana n. 29 del 2009, nella parte in cui garantisce l'iscrizione al servizio sanitario regionale anche agli stranieri che abbiano proposto ricorso giurisdizionale avverso il

provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per riconoscimento dello status di rifugiato, richiesta di asilo, protezione sussidiaria o per ragioni umanitarie.

Per la Corte, la norma si inserisce in un contesto normativo caratterizzato dal riconoscimento in favore dello straniero, anche privo di un valido titolo di soggiorno, di un nucleo irriducibile di tutela del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Al di là delle indicazioni generali contenute nel citato art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, in tema di assistenza sanitaria, si ricorda che, con particolare riferimento alla categoria di soggetti presi in considerazione dalla norma regionale in esame, l'art. 34, comma 1, lett. b), del medesimo decreto prescrive l'iscrizione al servizio sanitario nazionale degli stranieri che abbiano richiesto il rinnovo del titolo di soggiorno anche per asilo politico, per asilo umanitario o per richiesta di asilo. A chiarificazione dell'esatta portata della norma appena richiamata il Ministero della Sanità, con un circolare del 24 marzo 2000, n. 5, al punto I.A.6., ha precisato che l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale di coloro che abbiano presentato richiesta di asilo sia politico che umanitario è prescritta per tutto il «periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno».

In considerazione di tali prescrizioni, appare evidente che la norma regionale impugnata si limita a disciplinare la materia della tutela della salute, per la parte di propria competenza, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla posizione dei soggetti sopra indicati, alle cui norme implicitamente fa rinvio.

Nella sentenza n. 299 si stabilisce che non viola alcun precetto costituzionale l'art. 10, commi 5 e 6, della legge regionale della Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia).

Il comma 5 garantisce, infatti, «l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno» nell'osservanza dei principi fondamentali e delle norme statali di principio; peraltro, la disposizione ciò stabilisce, richiamando espressamente l'art. 48, comma 3, del d.P.R. n. 394 del 1999 (comma 5) e chiaramente prevedendo l'erogazione dell'assistenza farmaceutica in relazione appunto a tali prestazioni (lett. b). Inoltre, è immune dai vizi denunciati anche la lett. c) di tale comma, che contempla la facoltà di scelta del «medico di fiducia», poiché, indipendentemente dalla mancata indicazione da parte del ricorrente del principio fondamentale stabilito dalle norme statali in tema di «tutela della salute» che sarebbe lesa dalla disposizione, essa, in coerenza con la previsione contenuta nella prima parte del comma 5, deve essere interpretata nel senso che una tale scelta, in ogni caso, non esclude la limitazione dell'accesso dello straniero alle sole cure essenziali e continuative.

Ad identica conclusione deve pervenirsi in ordine al comma 6 di detta norma regionale, il quale dispone: «ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative attraverso l'attribuzione del codice ENI (europeo non in regola). Le modalità per l'attribuzione del codice ENI e per l'accesso alle prestazioni, sono le medesime innanzi individuate per gli STP» (comma 6). Al riguardo, va altresì aggiunto che la previsione risulta sostanzialmente conforme all'interpretazione offerta dal Ministero della Salute, il quale, a chiarificazione della disciplina concernente i cittadini comunitari, «che si trovano sul territorio dello Stato, [e] non risultano assistiti dagli Stati di provenienza e non hanno i requisiti per l'iscrizione al SSN», ha indicato che l'armonizzazione delle norme del decreto legislativo n. 30 del 2007 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) «con le norme di principio dell'ordinamento italiano che sanciscono la tutela della salute e garantiscono cure gratuite agli indigenti (art. 32 Cost.)» comporta che «i cittadini comunitari hanno diritto alle prestazioni indifferibili ed urgenti» (nota del 19 febbraio 2008, avente ad oggetto «Precisazioni concernenti l'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari dimoranti in Italia»).

In definitiva, la norma impugnata disciplina la materia della tutela della salute, per la parte di

competenza della Regione, nel rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla situazione dei soggetti sopra indicati.

2.2.3. «Governo del territorio»

La sentenza n. 121 evidenzia la sussistenza di uno sviamento dalle finalità che presiedono il riparto di competenze fra lo Stato e le regioni in materia nell'art. 11, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 (piano nazionale di edilizia abitativa), laddove si prevede in generale una tipologia di interventi, che dovranno essere realizzati «sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali». In particolare: «a) costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale; b) incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse anche derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13; c) promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n. 163 del 2006; d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa; e) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale».

Dalla natura degli interventi previsti è agevole desumere che si tratta di principi generali, i quali devono essere osservati sia nella redazione del piano nazionale, sia nella redazione di piani regionali, in quanto tendenti a inserire l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in un quadro di uniforme programmazione dell'uso delle risorse disponibili. La norma impugnata attiene, dunque, alla materia «governo del territorio»; di conseguenza, la formulazione dei suddetti principi generali rientra nella competenza legislativa dello Stato. Non emerge dalle prescrizioni finalistiche e strumentali prima riportate alcuna ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare relativo all'edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

La stessa previsione di cui alla lett. b), particolarmente censurata dalle ricorrenti, perché incidente sull'utilizzazione dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi, non prefigura un'interferenza dello Stato in quanto, imponendo la riutilizzazione di tali risorse per l'incremento del patrimonio abitativo di edilizia residenziale, fissa un principio generale, coerente con la finalità complessiva del piano, costituita da una maggiore disponibilità di alloggi destinati alle categorie sociali più disagiate. Non si dettano alle Regioni regole sul se, come e quando procedere alle alienazioni di cui sopra, né si disciplinano le connesse procedure amministrative, ma si pone soltanto il principio che i proventi dell'alienazione di alloggi popolari siano reinvestiti nello stesso settore.

Trattandosi di principi generali attinenti al settore dell'edilizia residenziale pubblica, lo stesso carattere sociale del piano nazionale previsto dalle norme censurate esclude che la potestà legislativa concorrente dello Stato possa essere utilizzata per altre finalità, non precisate e non preventivamente inquadrabili nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. Questo sviamento è reso invece possibile dalla parola «anche», contenuta nella lett. e) del comma 3 dell'art. 11, che si pone come un corpo estraneo in un complesso normativo statale, il quale trae la sua legittimità dal fine unitario dell'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Incremento che, come già visto, si attua mediante la statuizione congiunta di livelli essenziali dell'offerta abitativa e di principi generali volti a consentire interventi concreti di attuazione degli stessi livelli essenziali. La possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione. Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi. L'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo di verificare a quale ti-

tolo lo Stato detti tale norma. Questa indagine non è però possibile, né conferente ai fini del presente giudizio, stante l'inserimento extrasistemico della parola di cui sopra in un complesso di norme, tutte orientate alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli.

Per tali motivi, la norma di cui alla lett. e) del comma 3 dell'art. 11, limitatamente alla parola «anche», premessa a «sociale», viene ritenuta costituzionalmente illegittima, in quanto consente l'introduzione di finalità diverse da quelle che presiedono all'intera normativa avente ad oggetto il piano nazionale di edilizia residenziale pubblica.

La Corte, nella sentenza n. **278**, condivide le doglianze regionali avverso l'art. 3, comma 9, della legge n. 99 del 2009, il quale stabilisce che «al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici».

Preliminarmente si osserva che l'oggetto principale, il «nucleo essenziale» della norma in esame – secondo il consolidato criterio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale – è costituito dalla disciplina urbanistico-edilizia relativa alla installazione di mezzi mobili di pernottamento, di talché deve essere ricondotta alla materia del governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

La realizzazione di strutture mobili è espressamente disciplinata dal legislatore statale (d.P.R. n. 380 del 2001), che sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario.

Il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è data dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso. Tale principio, inoltre, è stato ribadito da molti legislatori regionali.

Il comma 9 dell'art. 3 in questione detta una disciplina concernente un ambito specifico, in quanto si riferisce esclusivamente alle «strutture turistico-ricettive all'aperto» (campeggi, villaggi turistici – secondo la individuazione fatta dalle varie leggi regionali).

Inoltre, tale disposizione ha ad oggetto unicamente la installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi (il riferimento è a *campers*, *roulottes*, case mobili, ecc.).

In queste ipotesi la disposizione impugnata esclude la rilevanza di tali attività a fini urbanistici ed edilizi (oltre che paesaggistici), e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto, dovendo trattarsi di «mezzi mobili» secondo quanto stabilito dagli ordinamenti regionali.

Tale elemento strutturale è considerato *a priori* di per sé sufficiente, ed anzi è espressamente esclusa la rilevanza del dato temporale e funzionale dell'opera, in quanto si prevede esplicitamente che possa trattarsi anche di opere permanenti, sia pure connesse all'esercizio dell'attività turistico-ricettiva.

Risulta però evidente che l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti.

Se alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi, l'art. 3, comma 9, introduce una disciplina che si risolve in una normativa dettagliata e specifica che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale.

Essa, pertanto, oltrepassa i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

spettano al legislatore statale in materia di governo del territorio.

Del pari, viola la competenza regionale in materia, secondo quanto dichiarato nella sentenza n. **341**, l'articolo 2, comma 191, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che, in ordine agli immobili militari oggetto di appositi accordi di programma di valorizzazione per esigenze infrastrutturali e alloggiative delle Forze armate con i Comuni nel cui ambito sono ubicati, prevede che la delibera del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa e dell'accordo di programma costituisca autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali si prescinde dalla verifica di conformità agli atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni.

La norma censurata concorre allo scopo di ottenere, attraverso la valorizzazione e l'alienazione degli immobili militari, le risorse necessarie a soddisfare le esigenze infrastrutturali e alloggiative delle Forze armate, mediante la costituzione di uno o più fondi di investimento immobiliare, d'intesa con i comuni con i quali sono sottoscritti gli accordi di programma di cui al successivo comma 190. Tuttavia essa va ad incidere sulla materia del governo del territorio, rientrando nella competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni, allorché attribuisce alla delibera del consiglio comunale, sopra indicata, efficacia di autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali non occorre verifica di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni.

La Corte ha più volte osservato (sentenze n. 340, n. 237 e n. 200 del 2009), ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., che nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normative di principio e di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

Nel caso in esame la norma *de qua*, stabilendo l'effetto di variante dianzi indicato ed escludendo la necessità che la variante stessa debba essere sottoposta alle suddette verifiche di conformità (con l'eccezione indicata, che pure contempla specifiche percentuali volumetriche), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale.

2.2.4. «Porti e aeroporti civili»

La Corte dichiara, con la sentenza n. **314**, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 9 e 10 della legge della Regione Toscana n. 66 del 2009, nella parte in cui escludono la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale, che siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro.

Motiva la Corte che dalla successione temporale delle disposizioni statali in materia emerge chiaramente che, sulla base degli artt. 4 e 5 della legge n. 84 del 1994, il piano regolatore portuale, adottato nei modi di legge, era inviato per il parere obbligatorio al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprimeva entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, intendendosi tale parere reso in senso favorevole dopo l'inutile decorso del predetto termine. A seguito del mutamento del quadro normativo per effetto delle disposizioni di cui agli artt. 104 e 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 127 del d.lgs. n. 163 del 2006, la richiesta obbligatoria del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici è esclusa solo con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale che non siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato, o che siano di importo non superiore a venticinque milioni di euro.

Viceversa il mantenimento del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici per le altre ipotesi costituisce principio fondamentale della materia «porti e aeroporti civili», e pertanto le norme impugnate – le quali invece escludono in ogni caso la richiesta di questo parere – sono costituzionalmente illegittime per contrasto con tale principio fondamentale e, quindi, con l'art. 117,

terzo comma, Cost.

2.2.5. «*Ordinamento della comunicazione*»

La Corte, nella sentenza n. **272**, dichiara che violano un principio fondamentale della materia gli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000.

La prima delle citate norme pone «a carico dei richiedenti l'autorizzazione» all'installazione od alla modifica degli impianti di telefonia mobile gli «oneri relativi allo svolgimento dei controlli effettuati dall'ARPAT all'atto del rilascio dell'autorizzazione»

La seconda norma pone a carico «dei titolari degli impianti fissi per la telefonia mobile, nonché dei concessionari per radiodiffusione di programmi radiofonici e televisivi a carattere commerciale» gli oneri relativi all'effettuazione dei controlli, compiuti dall'ARPAT nell'ambito delle sue funzioni «di vigilanza e controllo».

A favore di tale esito depone, innanzitutto, la formulazione letterale dell'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, che stabilisce un divieto di imposizione di oneri e canoni «per l'impianto di reti» e «per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica»; formula che, nel suo carattere generico, include anche la fattispecie contemplata dal predetto art. 9, comma 6 (e non soltanto quella di cui al precedente art. 7, comma 6), della legge regionale in esame.

Inoltre, se lo scopo del citato art. 93 è quello di impedire che le Regioni possano «liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio» e, dunque, di scongiurare il rischio «di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti», deve rilevarsi come tale esigenza si ponga, nello stesso modo, per tutti gli obblighi pecuniari, siano essi imposti in occasione del rilascio dell'autorizzazione ovvero previsti per interventi di vigilanza e di controllo che si rendano necessari nel corso dello svolgimento del servizio e che, dunque, siano inerenti al rapporto instauratosi con l'amministrazione proprio in forza dell'originario titolo autorizzativo.

Né, infine, può sottacersi la circostanza secondo cui gli oneri di cui al citato art. 9, comma 6, si presentano del tutto «imprevedibili, in quanto non predeterminati, non conosciuti e non quantificabili in anticipo dai gestori di telefonia al momento dell'attivazione degli impianti», non avendo provveduto, nella specie, la Giunta regionale ad individuare «tutte le modalità tecniche e procedurali per lo svolgimento dei controlli» in questione (sentenza n. 450 del 2006).

Neppure, d'altra parte, ad escludere la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 6, e 9, comma 6, della legge regionale censurata, possono valere i rilievi svolti dalla difesa della Regione Toscana, secondo cui «la legittima imposizione di oneri per i controlli» sarebbe «prevista anche dal d.lgs. n. 259 del 2003». Tale circostanza non comporta, come ipotizzato dalla difesa regionale, alcuna antinomia con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, poiché la norma non esclude in assoluto la possibilità di imposizione di oneri o canoni per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, prescrivendo però che essi debbano essere, in ogni caso, stabiliti per atto legislativo, e dunque anche con lo stesso d.lgs. n. 259 del 2003.

2.2.6. «*Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*»

Nella sentenza n. **119**, la Corte non ravvisa alcun contrasto con i principi fondamentali dettati in materia dallo Stato nell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 31 del 2008, laddove stabilisce che la Giunta regionale possa stipulare e approvare accordi nei quali, a compensazione di riduzioni programmate delle emissioni da parte di operatori industriali, sia previsto il rilascio di autorizzazioni.

La Corte, dopo aver premesso che per misure di compensazione s'intende, in genere, una monetizzazione degli effetti deteriori che l'impatto ambientale determina, per cui chi propone l'installazione di un determinato impianto s'impegna ad assicurare all'ente locale cui compete l'autorizzazione determinati servizi o prestazioni, ricorda che la legge statale vieta tassativamente l'imposizione di corrispettivo (le cosiddette misure di compensazione patrimoniale) quale condizione per il rilascio di titoli abilitativi per l'installazione e l'esercizio di impianti da energie rinnovabili, tenuto anche conto che, secondo l'ordinamento comunitario e quello nazionale, la costruzione e

l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sono libere attività d'impresa soggette alla sola autorizzazione amministrativa della Regione (art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, in attuazione dell'art. 6 della direttiva 2001/77/CE).

Devono, invece, ritenersi ammessi gli accordi che contemplino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, nel senso che il pregiudizio subito dall'ambiente per l'impatto del nuovo impianto, oggetto di autorizzazione, viene "compensato" dall'impegno ad una riduzione delle emissioni inquinanti da parte dell'operatore economico proponente.

L'art. 1, comma 4, lett. f), della legge n. 239 del 2004, dopo aver posto il principio della localizzazione delle infrastrutture energetiche in rapporto ad un adeguato equilibrio territoriale, ammette concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto ambientale, prevedendo in tal caso misure di compensazione e di riequilibrio (anche relativamente ad impianti alimentati da fonti rinnovabili, sentenza n. 383 del 2005). A tal fine, il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004 afferma il diritto di Regioni ed enti locali di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003: quest'ultimo vieta che l'autorizzazione possa prevedere (o essere subordinata a) compensazioni (evidentemente di natura patrimoniale) a favore della Regione o della Provincia delegata.

La sentenza n. 248 del 2006 ha ammesso che una norma regionale, in via generale, possa prevedere misure di compensazione quale contenuto di un'autorizzazione, a fini di riequilibrio ambientale.

L'art. 1 della legge regionale n. 31 del 2008 non consente la fissazione di compensazioni patrimoniali a favore degli enti locali (come invece la norma regionale oggetto di scrutinio nella recente sent. n. 282 del 2009). Il sistema complessivo in cui s'inserisce la disposizione convince della inequivoca riferibilità all'ambiente, posto lo stretto collegamento alle riduzioni programmate delle emissioni da parte degli operatori industriali, nel quadro complessivo del riequilibrio ambientale, ed in considerazione della proporzione quantitativa che si vuole instaurare, all'interno degli accordi, tra le riduzioni delle emissioni inquinanti e la potenza degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili autorizzati, comunque coerenti con gli obiettivi del piano energetico ambientale regionale.

Fondata si rivela, di contro, la questione concernente l'art. 3 della legge regionale n. 31 del 2008, che attribuisce rilevanza alla collocazione e alle caratteristiche degli impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile, estendendo l'ambito di applicabilità del regime semplificato della denuncia di inizio attività (DIA).

Rileva la Corte che la costruzione e l'esercizio degli impianti da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse, sono soggetti all'autorizzazione unica, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico (art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003). Sussiste una procedura autorizzativa semplificata in relazione agli impianti con una capacità di generazione inferiore rispetto alle soglie indicate (tabella A, allegata al medesimo decreto legislativo), diversificate per ciascuna fonte rinnovabile: agli impianti rientranti nelle suddette soglie si applica la disciplina della DIA, di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da presentare al Comune competente per territorio.

La norma regionale censurata – per alcune tipologie di impianti specificamente elencati, per la produzione di energia da fonti rinnovabili, non solo solare ed eolica, ma anche per impianti idraulici, a biomassa e a gas – ha previsto l'estensione della DIA anche per potenze elettriche nominali superiori (fino a 1 MWe) a quelle previste alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003.

Riguardo alle ipotesi di applicabilità della procedura semplificata di DIA in alternativa all'autorizzazione unica, è riconoscibile l'esercizio della legislazione di principio dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», per via della chiamata in sussidiarietà dello Stato, per esigenze di uniformità, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (sentenza n. 383 del 2005); ciò anche riguardo alla valutazione dell'entità delle trasformazioni che l'installazione dell'impianto determina, ai fini dell'eventuale a-

dozione di procedure semplificate (in tal senso le sentenze n. 336 del 2005, in materia di comunicazioni elettroniche, e n. 62 del 2008 in materia di smaltimento rifiuti).

La norma regionale è allora illegittima, in quanto maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la disciplina della DIA possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente

Non fondata, infine, risulta la questione relativa all'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2008, che contiene una disciplina transitoria, e prevede l'applicabilità della nuova normativa regionale alle procedure in corso per le quali non risultino formalmente concluse le conferenze dei servizi ovvero non sia validamente trascorso il termine di trenta giorni dalla formale presentazione di dichiarazione di inizio attività. La norma contrasterebbe con il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che fissa in centottanta giorni il termine massimo per l'autorizzazione alle installazioni.

La norma, che rende applicabile la nuova disciplina regionale, non è dilatoria rispetto ai termini di conclusione del procedimento autorizzatorio.

Gli adempimenti imposti al proponente dalla norma – produzione di documentazione bancaria – costituiscono in realtà disposizioni ad integrazione della disciplina statale sull'autorizzazione unica (in quanto tali compatibili con la competenza regionale concorrente in materia: sentenza n. 246 del 2006), al fine di garantire l'attuazione dei comuni obiettivi di incentivazione del ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, attraverso una puntuale verifica dell'affidabilità economica dei proponenti, spesso in numero maggiore rispetto alla disponibilità delle aree idonee all'installazione di impianti. Tale esigenza è inoltre salvaguardata dalla previsione di decadenza dall'autorizzazione, ove il proponente, che non ottemperi alle prescrizioni post-autorizzazione (art. 4, comma 2), non dia prova di adeguata capacità finanziaria ed operativa ai fini dell'esecuzione dell'opera.

La produzione della documentazione bancaria è condizione per la convocazione della conferenza di servizi (e dunque la norma è inapplicabile per le conferenze già in corso), e la documentazione da presentare a garanzia della costruzione dell'opera non incide sui tempi di emissione del titolo abilitativo, comportando bensì una verifica a posteriori.

Nella sentenza n. 124 si dichiara che viola un principio fondamentale della materia l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 38 del 2008, dove si prevede che «il termine di 120 (centoventi) giorni di cui al comma 3, articolo 53, legge regionale 13 giugno 2008, n. 15 è prorogato di giorni 60 (sessanta)». L'art 53, comma 3, richiamato dalla disposizione impugnata, nel disciplinare i procedimenti di autorizzazione alla costruzione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, dispone che «per non oltre 120 giorni dalla entrata in vigore della presente normativa [...], sono sospese le procedure di rilascio di nuove autorizzazioni, nonché la realizzazione di impianti assentiti, i cui lavori non abbiano avuto materialmente inizio alla data del 28 maggio 2008».

Per la Corte, la disposizione impugnata, nello stabilire un'ulteriore sospensione di sessanta giorni, rispetto a quella di centoventi giorni inizialmente prevista dall'art. 53 della legge regionale n. 15 del 2008, si pone in contrasto con l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 che, nel disciplinare il procedimento per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, fissa il termine massimo per la sua conclusione in centottanta giorni.

La giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 364 del 2006 e n. 282 del 2009) ha riconosciuto alla citata norma natura di principio fondamentale nella suddetta materia, in quanto «tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo».

Alla luce di tali premesse risulta evidente il contrasto della norma censurata con l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, poiché, scaduto il 14 ottobre 2008 il termine di 120 giorni di sospensione indicato dall'art. 53 (calcolato dal 17 giugno 2008, giorno di entrata in vigore la legge regiona-

le n. 15 del 2008), per effetto dell'art. 1 della legge regionale n. 38 del 2008, il 16 novembre 2008 (data della entrata in vigore della legge impugnata) è stata disposta la proroga di ulteriori 60 giorni dell'indicato termine, comportando ciò il superamento di quello di centottanta giorni fissato dal legislatore nazionale.

Anche la parte della norma censurata che, in virtù del richiamo all'art. 53, della legge regionale n. 15 del 2008 dispone la proroga della sospensione della realizzazione degli impianti assentiti si pone in contrasto con l'indicato parametro costituzionale, in quanto elusiva dei principi fondamentali di semplificazione e celerità amministrativa, risultando inutile il rilascio dell'autorizzazione se ad esso non consegue la possibilità del suo concreto utilizzo.

Altresì fondata si rivela l'impugnativa avverso l'art. 2 della legge regionale n. 42 del 2008, il quale stabilisce testualmente, al comma 1, che «Nelle more dell'aggiornamento del Piano energetico ambientale regionale (PEAR) e della ripartizione nazionale tra le regioni delle produzioni di energia da fonti rinnovabili sono individuati i seguenti limiti da raggiungere entro il 2009, su scala regionale, alle potenze totali autorizzabili per ciascuna fonte rinnovabile: a) eolica 3.000 MW; b) fotovoltaica/termodinamica 400 MW; c) idraulica 400 MW; biomassa 300 MW». Il successivo comma 2 prevede che «alla concorrenza dei limiti di potenza autorizzabile di cui al precedente comma, da intendersi comprensivi della potenza già autorizzata sul territorio regionale alla data odierna, non partecipano le autorizzazioni assoggettate alla semplice «Denuncia Inizio Lavori» di cui agli artt. 22 e 23 del D.P.R. n. 380/01 e successive modificazioni ed integrazioni o soggette a semplice comunicazione preventiva».

Con la disposizione censurata il legislatore regionale prevede alcuni limiti alla produzione di energia da fonti rinnovabili sul territorio regionale e, in tal modo, pone una disciplina che opera in modo diametralmente opposto rispetto alle norme internazionali (Protocollo di Kyoto) e comunitarie (art. 3 direttiva n. 2001/77/CE) le quali, nell'incentivare lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuano soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo.

In ottemperanza agli indirizzi sopra riportati l'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007, prevede che «Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, emana, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, uno o più decreti per definire la ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro 2020 ed i successivi aggiornamenti proposti dall'Unione europea [...]».

Illegittimo, ma in relazione ad altro parametro costituzionale, si rivela l'art. 3, comma 1, dove si prevede che «entro i limiti di potenza autorizzabile di cui al precedente articolo è costituita, per ciascuna fonte, una riserva strategica sino al 20% a favore di azioni volte a garantire lo sviluppo del tessuto industriale regionale, individuato quale interesse economico e sociale fondamentale per la Regione. Tale riserva potrà essere utilizzata dalla Regione per: stipulare protocolli di intesa con primari operatori in possesso di qualificata esperienza nel settore dell'energia e di una significativa capacità produttiva, preferibilmente con partenariato calabrese, che destinino una significativa quota degli investimenti per attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio calabrese, anche nella componentistica energetica; assegnare quote di energia a soggetti che gestiscono servizi pubblici caratterizzati da un elevato fabbisogno energetico, al fine di favorire la riduzione dei relativi costi».

Il legislatore regionale con la disposizione in esame ha posto una disciplina che contrasta con il principio di cui all'art. 41 della Costituzione, in quanto sottrae il 20% della potenza di energia autorizzabile al libero mercato e, nel destinarlo a determinate finalità, individua i possibili legittimati ad ottenere la suddetta quota sulla base di requisiti del tutto atecnici (che abbiano preferibilmente partenariato calabrese), ponendo, peraltro, a loro carico una serie di condizioni (che destinino una significativa quota degli investimenti per attività di sviluppo industriale ed economico sul territorio cala-

brese) estranee all'oggetto della autorizzazione ottenuta.

La Corte ha già avuto occasione di affermare che discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio secondo cui la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni, discendendo da ciò «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenza n. 207 del 2001).

L'incostituzionalità viene, altresì, ravvisata al punto 2.3 dell'Allegato sub 1 della legge della Regione Calabria n. 42 del 2008, nella parte in cui individua un elenco di impianti (con potenza nominale inferiore o uguale a 500 Kwe) assoggettabili alla sola disciplina della denuncia di inizio attività.

La Corte ricorda che l'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di energia è regolata dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prevede, ai commi 3 e 4, una disciplina generale caratterizzata da un procedimento che si conclude con il rilascio di una autorizzazione unica.

A tale disciplina fanno eccezione determinati impianti che, se producono energia in misura inferiore a quella indicata dalla tabella allegata allo stesso d.lgs. n. 387 del 2003, sono sottoposti non al rilascio di alcuna autorizzazione, bensì alla disciplina della denuncia di inizio attività (art. 12, comma 5).

In particolare, la indicata tabella distingue i suddetti impianti in base alla tipologia di fonte che utilizzano (eolica, soglia 60 kW, solare, soglia 20 kW, etc).

Sempre l'indicato art. 12, comma 5, prevede, poi, che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività».

La norma impugnata si pone in contrasto con quanto disposto dall'art. 12, il quale fissa i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (sentenze n. 364 del 2006, n. 282 del 2009).

Il legislatore regionale ha assunto un criterio di individuazione degli impianti autorizzabili sulla base della mera denuncia di attività, difforme da quello del legislatore statale che, senza tener conto della tipologia della fonte utilizzata, fissa in un'unica soglia di produzione il limite che consente l'accesso al procedimento di DIA.

L'eterogeneità delle discipline (statale e regionale) poste a raffronto rende palese anche la violazione dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, che consente l'individuazione di soglie diverse di potenza rispetto a quelle indicate dalla tabella, ma solo a seguito di un procedimento che, in ragione delle diverse materie interessate (tutela del territorio, tutela dell'ambiente, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), coinvolge lo Stato e le Regioni in applicazione del principio di leale collaborazione, il quale impedisce ogni autonomo intervento legislativo regionale (sentenze n. 282 e n. 166 del 2009).

Viola, poi, l'art. 117, comma 3, della Costituzione, in quanto si pone di fatto una limitazione all'installazione di impianti eolici, il punto 4.2 lett. f) dell'Allegato sub 1 della legge regionale n. 42 del 2008, nella parte in cui prevede che alla domanda di autorizzazione all'installazione di impianti eolici deve essere allegato uno studio delle potenzialità anemologiche del sito che siano tali da garantire una producibilità annua di almeno 1800 ore equivalenti di vento.

La normativa statale di cornice non contempla, infatti, alcuna limitazione specifica, né divieti inderogabili alla installazione di impianti alimentati da fonte eolica assumendo a tal fine rilievo l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale rinvia a apposite linee guida il compito di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesag-

gio». Tale disposizione abilita, poi, le Regioni a «procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», ma ciò può aver luogo solo «in attuazione» delle predette linee guida. Al momento non risulta che queste ultime siano state adottate con le modalità previste dallo stesso comma 10, vale a dire in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 282 del 2009).

Al riguardo, la Corte ha precisato che «la presenza delle indicate diverse competenze legislative giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 166 del 2009).

Illegittimo è anche il punto 4.2, lett. i), dell'Allegato sub 1 della legge regionale impugnata, nella parte in cui prevede che la domanda di autorizzazione (per gli impianti di potenza superiore a 500 Kwe), sia corredata anche dalla deliberazione favorevole del Consiglio comunale sul cui territorio insiste il progetto.

Sul punto, per la Corte è sufficiente riaffermare la natura di principio fondamentale dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e rilevare che esso, nel disciplinare il procedimento per l'installazione di impianti alimentati da fonti alternative, prevede quale suo atto conclusivo il rilascio di una autorizzazione unica, senza alcun riferimento alla necessità dell'adozione dell'atto consiliare comunale indicato dalla norma regionale impugnata, la quale prescrive, quindi, un ulteriore adempimento in contrasto con le finalità di semplificazione perseguite dal legislatore statale.

Da ultimo, viene accolta la questione riguardante il punto 4.2 lettere l) ed o) dell'Allegato sub 1 della legge regionale n. 42 del 2008, nella parte in cui stabiliscono una serie di condizioni e di oneri economici per il rilascio dell'autorizzazione unica per l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili estranee all'oggetto del provvedimento richiesto.

In via preliminare, la Corte osserva che per misure di compensazione s'intende, in genere, la monetizzazione degli effetti negativi che l'impatto ambientale determina, per cui chi propone l'installazione di un determinato impianto s'impegna a devolvere, all'ente locale cui compete l'autorizzazione, determinati servizi o prestazioni.

La legge statale vieta tassativamente l'imposizione di corrispettivo (le cosiddette misure di compensazione patrimoniale) quale condizione per il rilascio dei suddetti titoli abilitativi, tenuto conto che la costruzione e l'esercizio di impianti per l'energia eolica sono libere attività d'impresa soggette alla sola autorizzazione amministrativa della Regione, secondo l'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003. Sono, al contrario, ammessi gli accordi che contemplino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, nel senso che il pregiudizio subito dall'ambiente per l'impatto del nuovo impianto, oggetto di autorizzazione, viene compensato dall'impegno ad una riduzione delle emissioni inquinanti da parte dell'operatore economico proponente.

L'art. 1, comma 4, lett. f), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), dopo aver posto il principio della localizzazione delle infrastrutture energetiche in rapporto ad un adeguato equilibrio territoriale, ammette concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale, prevedendo in tal caso misure di compensazione e di riequilibrio ambientale (anche relativamente ad impianti alimentati da fonti rinnovabili, dopo la sentenza n. 383 del 2005).

Al riguardo il successivo comma 5 afferma il diritto di Regioni ed enti locali di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale vieta che l'autorizzazione possa prevedere (o essere subordinata a) compensazioni (evidentemente di natura patrimoniale) a favore della Regione o della Provincia delegata.

Le disposizioni censurate si pongono in contrasto con tali principi, in quanto prevedono oneri e condizioni a carico del richiedente l'autorizzazione che si concretizzano in vantaggi economici per la Regione e per gli altri enti locali e, quindi, si configurano quali compensazioni di carattere economico espressamente vietate dal legislatore statale (sentenza n. 282 del 2009).

La disciplina impugnata, infatti, prescinde dall'esistenza di concentrazioni di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale, presupposto quest'ultimo previsto dall'art. 1 sopra indicato che legittima la previsione di misure di compensazione finalizzate al riequilibrio ambientale in deroga al principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003.

La Corte, con la sentenza n. **168**, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 17 giugno 2009, n. 18, ai sensi del quale i Comuni procederanno ad individuare gli ambiti territoriali di insediamento degli impianti di energia eolica sulla base degli indirizzi di cui alle linee guida adottate con deliberazione della Giunta regionale).

La Corte, dopo avere verificato che gli artt. 2 e 3 dello Statuto speciale non contemplano l'ambito materiale in oggetto, ritiene che questa lacuna va, tuttavia, colmata applicando l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in forza del quale anche la Regione Valle d'Aosta è titolare di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (sentenze n. 1 del 2008 e n. 383 del 2005).

Pertanto, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nel disciplinare gli impianti in parola, essendo titolare della potestà legislativa concorrente, è tenuta al rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

In proposito, l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, prevede che le Regioni possano procedere all'individuazione di specifici siti ed aree non idonee sulla base dei criteri stabiliti dalle linee guida nazionali, adottate «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali».

Non essendo, ad oggi, le linee guida nazionali ancora approvate, la Corte ricorda che con la sentenza n. 166 del 2009, si è affermato che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 non consente alle Regioni «di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (analogamente: v. sentenza n. 282 del 2009).

Ebbene, la denunciata disposizione disattende l'assetto delle rispettive attribuzioni definite, in modo cogente, dal legislatore statale. La mancanza di linee guida nazionali, assunte secondo modalità informate al principio di leale collaborazione, preclude alle Regioni di procedere ad una autonoma individuazione dei criteri generali o delle aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti in oggetto (cfr. sentenze n. 124 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009).

Lo stesso vizio di incostituzionalità viene rinvenuto nell'art. 6, comma 3, della legge regionale valdostana n. 18 del 2009 dove si prevede la sospensione dei procedimenti di autorizzazione per gli impianti di energia eolica, in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale in oggetto, sino all'individuazione, da parte dei Comuni, degli ambiti territoriali nei quali potranno essere insediati i predetti impianti, sulla base di quanto sarà previsto dalle linee-guida regionali.

Dal canto suo, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, dispone che «il termine massimo per la conclusione del procedimento di autorizzazione non può comunque essere superiore a centottanta giorni».

La Corte ribadisce che detta disposizione reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale, ispirato «alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità» e volto a garantire, «in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (sentenza n. 364 del 2006; analogamente le sentenze n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009).

Al contrario, l'impugnata previsione legislativa regionale non fissa alcun termine massimo di sospensione, giacché, nel testo attualmente vigente, rinvia ad un momento – l'individuazione, da parte dei Comuni, degli ambiti territoriali di insediamento dei predetti impianti – non puntualmente definito.

Secondo quanto stabilito nella sentenza n. **194**, esorbita dalle competenze regionali il disposto dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise n. 22 del 2009, dove si stabilisce che «gli im-

pianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con capacità di generazione non superiore a 1 Mw elettrico sono autorizzati dai Comuni competenti per territorio secondo le procedure semplificate stabilite dalle “linee guida” regionali».

La norma impugnata, motiva la Corte, pur richiamandosi alla disciplina statale, crea una competenza autorizzatoria, a favore dei Comuni, per tipi di impianti caratterizzati da determinate capacità di generazione, che in realtà risulta derogatoria rispetto all’assetto delineato dal d.lgs. n. 387 del 2003, che all’art. 12 assoggetta la costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili all’autorizzazione unica delle Regioni (o delle Province delegate), e ove la capacità di generazione degli stessi impianti sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A dello stesso d.lgs. n. 387 del 2003, ne subordina la costruzione e l’esercizio alla sola denuncia di inizio attività (DIA).

Riguardo alla regolamentazione dei titoli abilitativi, in particolare alle ipotesi di applicabilità di procedure semplificate in alternativa all’autorizzazione unica, è riconoscibile l’esercizio della legislazione di principio dello Stato in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (cui va ricondotta la disciplina degli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici: sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), per esigenze di uniformità e di esercizio unitario di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale.

L’autorizzazione unica regionale prevista dal d.lgs. n. 387 del 2003, solo limitatamente derogabile a favore di procedure semplificate, concreta, del resto, una procedura uniforme mirata a realizzare le esigenze di tempestività e contenimento dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi inerenti alla costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, che resterebbe vanificata ove ad essa si abbinasse o sostituisse una disciplina regionale, anche se concepita nell’ambito di una diversa materia (ordinanza n. 203 del 2006).

Ulteriore profilo di illegittimità della norma regionale si rileva nell’aumento della soglia di potenza per la quale, innalzando la capacità, dai limiti ben più contenuti di cui alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, a 1 Mw elettrico, la costruzione dell’impianto risulta subordinata a procedure semplificate, laddove maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, d’intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente (sentenze n. 119 e n. 124 del 2010).

La Corte dichiara, nella sentenza n. **313**, l’incostituzionalità dell’art. 10, comma 2, della legge regionale della Toscana n. 71 del 2009, che, sostituendo l’art. 16, comma 3, lett. f) della legge regionale n. 39 del 2005, ha innalzato le soglie per le quali i principi della legislazione statale ammettono la denuncia di inizio attività (DIA), per gli impianti eolici da 60 a 100 chilowatt (lett. f, n. 1) e per i fotovoltaici da 20 a 200 chilowatt (lett. f, n. 2).

Rileva la Corte che l’installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di energia è regolata dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prevede, ai commi 3 e 4, una disciplina generale caratterizzata da un procedimento che si conclude con il rilascio di una autorizzazione unica. A tale disciplina fanno eccezione determinati impianti che, se producono energia in misura inferiore a quella indicata dalla tabella allegata allo stesso d.lgs. n. 387 del 2003, sono sottoposti alla disciplina della denuncia di inizio attività (art. 12, comma 5).

L’aumento della soglia di potenza per la quale, innalzando la capacità, rispetto ai limiti di cui alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, la costruzione dell’impianto risulta subordinata a procedure semplificate, è illegittimo, in quanto maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, d’intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente.

La norma censurata finisce per incidere sulla disciplina amministrativa di impianti, costruiti nel territorio regionale, destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, per i quali l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, attesa la capacità di generazione degli stessi, superiore a determinati

valori di soglia, prevede un'autorizzazione unica, mirata al vaglio dei molteplici interessi coinvolti.

In conclusione, prevedendo soglie diverse di capacità generatrice degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti alternative, agli effetti del titolo abilitativo, la norma regionale è illegittima, con la conseguenza che ne va dichiarata l'incostituzionalità limitatamente ai numeri 1 e 2 della lett. f) (impianti eolici e impianti solari fotovoltaici), posto che, per i numeri 3, 4 e 5 della stessa lett. f), le soglie della legge regionale coincidono con quelle dell'all. A del d.lgs. n. 387 del 2003.

Parimenti illegittimo si rivela l'art. 11, comma 4, della legge regionale della Toscana n. 71 del 2009, che inserisce un comma *1-quater* nell'art. 16 della legge regionale n. 39 del 2005, con cui si esonera dal titolo abilitativo (identificato dal ricorrente nella DIA) l'installazione di alcuni tipi di impianti (pannelli solari fotovoltaici di potenza nominale uguale o inferiore a 1 megawatt, impianti eolici di potenza nominale uguale o inferiore a 1 megawatt, impianti a fonte idraulica di potenza nominale uguale o inferiore a 200 chilowatt), quando la Regione e gli enti locali siano soggetti responsabili degli interventi, realizzati tenendo conto delle condizioni fissate dal piano di indirizzo energetico regionale (PIER).

Per la Corte, va considerato che la titolarità dell'intervento non toglie che nella realizzazione di un impianto di generazione di energia da fonti rinnovabili, come di qualsiasi opera pubblica, sia necessaria la compartecipazione di tutti i soggetti portatori di interessi (ambientale, culturale, urbanistico, sanitario) coinvolti nella realizzazione dell'opera. La finalità di composizione degli interessi coinvolti è perseguita dalla previsione dell'autorizzazione unica (sentenza n. 249 del 2009), che, pur attribuita alla competenza regionale, è il risultato di una conferenza di servizi, che 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.

La precisazione contenuta nella norma impugnata, che fa salva la necessità di ottenere l'autorizzazione paesaggistica nelle aree vincolate, non esaurisce la valutazione degli interessi variegati di cui l'autorizzazione unica è la risultante, e per la tutela dei quali sono chiamati a partecipare alla conferenza di servizi soggetti diversi dai responsabili dell'installazione degli impianti. Escludendo dal procedimento di codecisione tali soggetti, la legge regionale fuoriesce dal modello procedimentale individuato, per ragioni di uniformità, dalla legge statale (sentenze n. 62 del 2008 e n. 383 del 2005).

Non viola, invece, alcun principio fondamentale l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 71 del 2009, che prevede, tra le funzioni della Regione in materia di energia, il rilascio dell'autorizzazione per quanto concerne, tra l'altro, «linee ed impianti di trasmissione, trasformazione, distribuzione di energia elettrica di tensione nominale superiore a 100 mila volt qualora assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale».

Premesso che la disposizione impugnata va interpretata come riferita esclusivamente agli impianti non appartenenti alla rete nazionale, rispetto ai quali non può spettare alla Regione alcun potere di autorizzazione, nulla, però, consente di concludere che la disposizione impugnata non possa avere per oggetto soltanto le linee, e le relative opere, di potenza non superiore a 150 chilovolts, che non siano state incluse nella rete nazionale, per le quali necessita la competenza autorizzatoria regionale. Ciò risulta avvalorato dal contesto in cui s'inserisce la disposizione impugnata, essendo seguito l'art. 3, sostituito dalla disposizione oggetto di censura, dagli artt. *3-bis* e *3-ter*, rispettivamente attribuenti le funzioni amministrative alle Province ed ai Comuni, sicché alla norma impugnata può riconoscersi lo scopo di specificare le competenze regionali, rispetto alle competenze provinciali e comunali, all'interno del sistema autorizzatorio di cui agli artt. 11 e 13 (e delle concessioni di cui all'art. 14) del Capo III della legge regionale, per definizione relativo ad impianti non rientranti nella competenza statale.

Del resto, l'art. 10 della legge regionale, contenente i principi generali dello stesso Capo III, precisa, al comma 1, che sono soggette ad autorizzazione unica o a denuncia di inizio dell'attività, «per ciò che concerne le competenze della Regione e degli enti locali», la costruzione ed esercizio di impianti per produzione, trasporto, trasmissione e distribuzione di energia, di impianti per lavorazione

e stoccaggio di idrogeno, oli minerali e gas naturali e liquefatti, in qualunque forma, nonché di impianti di illuminazione esterna, così implicitamente escludendo gli impianti di competenza statale.

La precisazione della competenza autorizzatoria regionale per linee e impianti «qualora assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale», va posta in relazione con l'intento di ripartire la competenza all'interno delle autonomie locali.

E' evidente che la competenza autorizzatoria attribuita alla Regione dalla norma censurata riguarda gli impianti con tensione (a partire da 100 chilovolts) comunque contenuta entro i 150 chilovolts, e non appartenenti alla rete nazionale, e, all'interno di questo ambito, quelli per i quali la normativa regionale (art. 7 della legge della Regione Toscana 3 novembre 1998, n. 79, recante «Norme per l'applicazione della valutazione di impatto ambientale») attribuisce alla Regione la VIA, mentre la competenza delle Province è residuale (art. 3-*bis*, comma 1, lett. c, della legge regionale n. 39 del 2005, aggiunto dall'art. 2 della legge regionale n. 71 del 2009): conformemente, del resto, all'esigenza indicata dalla norma statale (art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006), di coordinamento delle procedure di VIA e di rilascio dell'autorizzazione (sentenza n. 225 del 2009).

Nella sentenza n. **332**, una violazione di un principio fondamentale della materia viene riscontrato nell'art. 57, comma 1, della legge della Regione Marche n. 31 del 2009, che fissa i requisiti che debbono essere posseduti dagli impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da biomasse affinché possano essere autorizzati nel territorio della Regione Marche.

Secondo la Corte, la previsione di limiti generali alla possibilità di realizzare impianti di produzione di energia alimentati da biomasse è riconducibile, non già alla disciplina di dettaglio, bensì a quella attinente ai principi fondamentali della materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, oggetto di competenza legislativa concorrente. Essa, pertanto, è preclusa alle Regioni.

Invero, il d.lgs. n. 387 del 2003 (testo normativo che esprime principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia: sentenze n. 194, n. 168, n. 124 e n. 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), all'art. 5, prevede l'istituzione di una commissione per la predisposizione di una relazione contenente le indicazioni necessarie per la valorizzazione energetica delle biomasse, dei gas residuati dai processi di depurazione e del biogas. In particolare, il comma 1, lett. g), della norma richiede alla commissione di indicare «le condizioni per la promozione prioritaria degli impianti cogenerativi di potenza elettrica inferiore a 5 MW».

La normativa statale certamente esprime un *favor* per gli impianti con capacità generativa inferiore a 5 MW, ma non contiene alcun divieto di realizzazione di impianti con capacità di generazione di energia superiore a quel limite. Invece, la norma regionale impugnata richiede, quale condizione per la concessione dell'autorizzazione alla costruzione, che l'impianto abbia una capacità generativa non superiore a 5 MW termici.

Nella sentenza n. **366**, si stabilisce che contravviene ad un principio fondamentale della materia l'art. 27 della legge Regione Puglia n. 1 del 2008, che prevede l'applicazione della disciplina della DIA agli impianti di capacità di generazione fino a 1 MW per l'energia eolica.

Al riguardo, la Corte fa presente che l'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di energia è regolata dalla norma statale di principio di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prevede, ai commi 3 e 4, una disciplina generale caratterizzata da un procedimento che si conclude con il rilascio di una autorizzazione unica. A tale disciplina fanno eccezione determinati impianti che, se producono energia in misura inferiore a quella indicata dalla tabella allegata allo stesso d.lgs. n. 387 del 2003, sono sottoposti alla disciplina della denuncia di inizio attività (art. 12, comma 5). In particolare, la tabella distingue i suddetti impianti in base alla tipologia di fonte che utilizzano (eolica, soglia 60 kW, solare, soglia 20 kW, etc). Sempre l'indicato art. 12, comma 5, prevede che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività».

Tanto premesso, la Corte ricorda che l'aumento della soglia di potenza per la quale, innalzando la capacità rispetto ai limiti di cui alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, la costruzione dell'impianto risulta subordinata a procedure semplificate, è stato ritenuto illegittimo, in quanto maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione, per i quali si proceda con diversa disciplina, possono essere individuate solo con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, senza che la Regione possa provvedervi autonomamente (sentenze numeri 194, 124 e 119 del 2010).

Anche la norma censurata finisce per incidere sulla disciplina amministrativa di impianti, costruiti nel territorio regionale, destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, per i quali l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, attesa la loro capacità di generazione superiore a determinati valori di soglia, prevede un'autorizzazione unica, mirata al vaglio dei molteplici interessi coinvolti.

2.2.7. L'operare congiunto delle materie «governo del territorio» e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»

Nella sentenza n. **278** si stabilisce che non esorbita dalla normativa di principio il disposto dell'art. 27, comma 7, della legge 23 luglio 2009, n. 99, che, al fine di contenere, per quanto possibile, l'emissione nell'ambiente di sostanze inquinanti, appresta una disciplina di favore con riguardo all'insediamento sul territorio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile, prevedendo che, alla condizione di limitare, nella misura indicata dall'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 5 del 2009, il pregiudizio ambientale connesso a tale fonte di energia, vi si possa procedere «in deroga alle vigenti disposizioni di legge nazionali e regionali che prevedono limiti di localizzazione territoriale».

Sul piano delle competenze, la finalità di contenimento del pregiudizio ambientale, comunque correlato agli impianti da carbon fossile, si innesta su una previsione diretta ad incidere su interessi attribuibili alle materie concorrenti della produzione di energia e del governo del territorio: si è, infatti, compiuta una scelta di promozione di una particolare fonte energetica, per mezzo di uno strumento, la deroga ai limiti legislativi di localizzazione, che chiaramente fa leva sull'assetto urbanistico del territorio.

A concludere, secondo le regioni ricorrenti, per la natura dettagliata della norma, tuttavia, non aiuta il carattere derogatorio che essa riveste, poiché, in linea generale, è ben possibile attribuire alla potestà legislativa statale in materia concorrente l'introduzione di un regime di esenzione, rispetto all'osservanza dei principi a partire dai quali si origina la normativa di dettaglio: la deroga al principio, in altri termini, può esprimere una scelta di sistema, a sua volta ascrivibile a principio fondamentale della materia.

Nel caso di specie, viene in rilievo la deroga relativa ai limiti di localizzazione territoriale vigenti nella sola legislazione regionale, giacché non vi è un interesse delle ricorrenti a contestare la scelta del legislatore statale di superare, altresì, i medesimi limiti, se evincibili dalla legislazione nazionale.

Su questo piano, si trovano a dover essere conciliate, sulla base delle disposizioni costituzionali relative alla competenza legislativa, da un lato l'esigenza di conferire attuazione alla decisione, propria del legislatore statale, di promuovere un'opzione energetica, aprendo ad essa, quale principio fondamentale della materia, l'intero territorio; dall'altro, le prerogative, proprie dell'autonomia regionale, di governare lo sviluppo urbanistico.

Le une e le altre godono di pari dignità costituzionale, cosicché la compressione di un interesse a vantaggio di un altro andrà apprezzata su di un piano di necessaria proporzionalità, nel senso che il legislatore statale potrà espandere la propria normativa non oltre il punto in cui essa si renda strettamente servente rispetto alla finalità perseguita, preservando, oltre tale linea, la potestà regionale di sviluppare con la propria legislazione i principi fondamentali in tal modo tracciati. È necessario, in altri termini, che le competenze in gioco non assumano «carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati» (sentenza n. 383 del 2005).

In tale prospettiva, non è certamente nuovo il problema posto alla Corte, la quale si è trovata in più occasioni a valutare il rapporto tra fonte statale e fonte regionale, in punto di equilibrio tra l'obiettivo di sviluppo di una rete di impianti perseguito dalla prima e l'aspirazione della seconda a imporre, in proposito, criteri di localizzazione (sentenze n.n. 307 del 2003, 331 del 2003, 103 del 2006, 303 del 2007, 314 del 2009).

Il cuore delle argomentazioni della giurisprudenza costituzionale sul punto controverso va, perciò, individuato nel principio per il quale, in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi di insediamento sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera di competenza legislativa statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato solo nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire il predetto obiettivo, caso in cui la norma statale si attegga, nelle materie concorrenti, a principio fondamentale, proprio per la parte in cui detta le condizioni ed i requisiti necessari allo scopo.

Con la disposizione impugnata il legislatore statale, anziché indicare criteri di localizzazione favorevoli alla realizzazione degli impianti in questione, si è spinto fino all'adozione di una generale clausola derogatoria della legislazione regionale, per quanto in un settore ove non emerge la necessità di costruire una rete di impianti collegati gli uni agli altri, e dunque in assenza di un imperativo di carattere tecnico che imponesse un'incondizionata subordinazione dell'interesse urbanistico ad esigenze di funzionalità della rete. Tale tecnica legislativa, proprio in ragione per un verso dell'ampiezza e per altro verso della indeterminatezza dell'intervento operato (con esso, infatti, si deroga indiscriminatamente all'intera legislazione regionale indicata), necessita di venire ricondotta a proporzionalità in via interpretativa, ciò che la formulazione letterale della norma consente.

Va osservato, infatti, che la disposizione impugnata ha per oggetto le leggi regionali «che prevedono limiti di localizzazione territoriale». La Corte ritiene che tale espressione linguistica sia stata impiegata dal legislatore per distinguerla dall'ipotesi dei consentiti «criteri di localizzazione», ovvero per il caso in cui la legge regionale determini, qui con specifico riguardo agli impianti di produzione di energia elettrica, un divieto di localizzazione tale da determinare l'impossibilità dell'insediamento e non permetta, nel contempo, una localizzazione alternativa.

Non vengono coinvolte dalla deroga, pertanto, né la generale normativa regionale di carattere urbanistico, che non abbia ad oggetto gli impianti in questione, o che comunque non si prefigga di impedirne la realizzazione, né tantomeno le discipline regionali attinenti alle materie di competenza legislativa residuale o concorrente, che siano estranee al governo del territorio.

Così interpretato, l'art. 27, comma 27, della legge impugnata si sottrae a censura, anche con riferimento al contenuto dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 7 del 2002: va da sé, infatti, che in questa sede la Regione non potrà opporre allo Stato le sole ragioni impeditive desumibili dalla normativa oggetto di deroga, mentre le sarà consentito far valere, sotto ogni altro aspetto, le proprie prerogative.

2.2.8. «Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»

Anche nel corso del 2010, numerose sono state le questioni di legittimità costituzionale sollevate per asserita lesione della competenza legislativa concorrente concernente il «coordinamento della finanza pubblica» in tema di: *i*) misure per il contenimento della spesa corrente: *i.a*) riordino delle comunità montane (ord. n. 11, sentt. n. 27, n. 326); *i.b*) riduzione della spesa sanitaria (sentt. n. 40, n. 100, n. 141, n. 149, ord. n. 243, sentt. n. 267, n. 289, n. 333); *i.c*) stabilizzazione del personale pubblico (sent. n. 179); *ii*) la disciplina della procedura di spesa (sentenza n. 156); *iii*) gli interventi di rilevanza strategica nazionale con utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (sent. n. 16); *iv*) il sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali (sentt. n. 57, n. 128, n. 370).

i) Misure per il contenimento della spesa corrente

i.a. Riordino delle comunità montane

Con l'ordinanza n. **11**, la Corte ha ritenuto la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 17 e 18, della legge n. 244 del 2007 – i quali prevedono il riordino delle comunità montane, fissando specifici principi per il contenimento della spesa pubblica corrente – sollevate in riferimento agli artt. 114, 117, commi 3, 4 e 6, 118 e 119, Cost. In proposito, la Corte ha richiamato la sentenza n. 237 del 2009, con la quale sono state dichiarate non fondate analoghe questioni di costituzionalità. In particolare, si è ritenuto che «le disposizioni contenute nel comma 17 in esame costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la chiara finalità che, mediante il divisato riordino delle comunità montane, si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire. Ciò in quanto il loro scopo è quello di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata e nell'ambito di misure congiunturali dirette a questo scopo nel quadro della manovra finanziaria per l'anno 2008», con la conseguenza che la disposizione denunciata non comporta, di per sé, una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia delle Regioni e degli enti locali, cui la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi. Peraltro, ha aggiunto la Corte, lo stesso legislatore statale si è preoccupato di stabilire il coinvolgimento degli enti locali, prevedendo che, per realizzare la finalità del contenimento della spesa, nell'attuazione del riordino delle comunità montane, siano sentiti i consigli delle autonomie locali, che costituiscono una «forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali» (citata sentenza n. 237 del 2009). Con riguardo, poi, al comma 18, con la citata sentenza si è, altresì, affermato che il legislatore statale, «in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane, e senza incidere in modo particolare sull'autonomia delle Regioni nell'attuazione del previsto riordino, si limita a fornire al legislatore regionale alcuni “indicatori” che si presentano non vincolanti, né dettagliati, né autoapplicativi e che tendono soltanto a dare un orientamento di massima alle modalità con le quali deve essere attuato tale riordino». Si è pertanto ritenuto che il comma 18, in esame, in relazione ai contenuti delle leggi regionali da adottare ai sensi del precedente comma 17, si limiti a porre a disposizione delle Regioni una serie di indicazioni che vengono ad integrare, in un rapporto di complementarità, quelle contenute nel citato art. 27, comma 7, del testo unico sugli enti locali, partecipando della medesima loro natura non vincolante, né autoapplicativa».

Con la sentenza n. **27**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 6-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, avente ad oggetto la riduzione dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, dei trasferimenti erariali a favore delle comunità montane promossa, in riferimento agli artt. 117, comma 4, e 119, Cost. La Corte ha preliminarmente chiarito che, secondo la propria giurisprudenza, spetta alle Regioni, a pena di infondatezza della questione sollevata, dimostrare, allorché rivendichino l'illegittimità di norme che prevedono la riduzione dei trasferimenti erariali, che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei propri compiti, anche perché non è consentita una analisi atomistica di manovre finanziarie complesse mediante le quali spesso si verifica che alla riduzione di alcune risorse finanziarie si accompagni l'aumento di altre (sentenze n. 298 del 2009; n. 381 del 2004; n. 437 del 2001 e n. 507 del 2000). Orbene, ha osservato la Corte, nella specie, la ricorrente non motiva in alcun modo né, tantomeno, fornisce elementi tali da dimostrare che le comunità montane, a causa della riduzione del fondo loro destinato dallo Stato, non potranno più funzionare. La Corte ha anche aggiunto che la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 237 del 2009 e numeri 456 e 244 del 2005); sono dunque le Regioni che, in base all'art. 119 Cost., devono provvedere al loro finanziamento insieme ai Comuni di cui costituiscono la «proiezione». Ne consegue che la progressiva riduzione del finanziamento statale relativo alle suddette comunità montane non contrasta con la giurisprudenza della Corte in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. La Corte ha dunque confermato quanto già affermato nella sentenza n. 237 del 2009, vale a dire che la disposizione in esame costituisce «effettivamente espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica. [...] Ciò in quanto il [suo] scopo è quello di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica cor-

rente nella finanza pubblica allargata e nell'ambito di misure congiunturali dirette a questo scopo nel quadro della manovra finanziaria».

Con la stessa sentenza n. **27**, la Corte ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 6-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, nella parte in cui prevede che «i destinatari della riduzione, prioritariamente, devono essere individuati tra le comunità che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare», in quanto, a differenza di quanto osservato nella sentenza citata n. 237 del 2009, nella quale tra gli «indicatori» per il riordino delle comunità montane vi era anche quello altimetrico, nell'occasione ritenuto non costituzionalmente illegittimo solo in quanto espresso in modo generico, la previsione, viceversa, di un criterio altimetrico rigido, quale quello individuato dall'art. 76, comma 6-*bis*, come strumento per attuare la riduzione dei trasferimenti erariali diretti alle comunità montane esorbita dai limiti della competenza statale e viola l'art. 117 Cost.

Costituzionalmente illegittimo (sentenza n. **27**) è stato anche ritenuto il citato art. 76, comma 6-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008 anche nella parte in cui non prevede che all'attuazione del medesimo comma si provvede con decreto del Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata. Infatti, secondo la Corte è necessario il pieno coinvolgimento delle Regioni nella individuazione dei criteri da adottare per la realizzazione della riduzione del fondo da destinare alle comunità montane, esistendo, come sostiene la Regione, una connessione indissolubile tra i problemi del finanziamento e i problemi della stessa esistenza ed articolazione delle comunità montane.

Con la sentenza n. **326**, la Corte ha dichiarato solo parzialmente fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187 della legge n. 191 del 2009 che – in ragione della intervenuta riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo statale ordinario per il finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni, ad opera dell'art. 2, comma 183, della stessa legge – ha stabilito una serie di misure di contenimento della spesa pubblica. In particolare oggetto di censura è quella parte della disposizione concernente la soppressione del finanziamento statale previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, nonché da ogni altra disposizione dello Stato che abbia stabilito finanziamenti in favore delle comunità montane.

La Corte ha anzitutto osservato che tale previsione è connessa a quanto sancito da una norma contenuta nel comma 183, secondo la quale «il contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario» di cui al citato art. 34, comma 1, lett. a), «è ridotto per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente di 1 milione di euro, di 5 milioni di euro e di 7 milioni di euro per le province e di 12 milioni di euro, di 86 milioni di euro e di 118 milioni di euro per i comuni».

La Corte ha poi rilevato che le disposizioni censurate si inquadrano in una complessa manovra di contenimento della spesa nel settore pubblico allargato, con particolare riferimento alla spesa corrente per gli enti locali, e che esse trovano collocazione nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, prevista tra quelle di competenza concorrente dall'art. 117, comma 3, Cost.

A questo punto, la Corte ha ricordato il proprio consolidato orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: a) che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 237 del 2009).

Peraltro, non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, la circostanza che si incida, con la fissazione dei relativi principi fondamentali, su un ambito materiale, quale quello relativo alle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 237 del 2009).

D'altronde, in un contesto di carattere più generale, la Corte ha posto in rilievo che limiti finanziari per le Regioni e gli enti locali, volti al perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, sono in linea con la più recente interpretazione della nozione di «coordi-

namento della finanza pubblica» fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale.

Però, ha aggiunto la Corte, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo.

Orbene, ha osservato la Corte, la normativa in esame è chiaramente finalizzata al contenimento della spesa pubblica degli enti locali e, per il suo contenuto oggettivo, al pari di disposizioni simili recate da precedenti, analoghi provvedimenti legislativi dello Stato, costituisce espressione del potere dello Stato di fissare i principi fondamentali nella materia sopra indicata. Essa, in quanto tale, è idonea ad incidere su una materia, quale quella concernente la disciplina delle comunità montane, rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni, con conseguente non fondatezza della prospettata lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Né è senza significato, ha proseguito la Corte, che la stessa normativa preveda un regime transitorio proprio per consentire la graduale riallocazione a livello locale della spesa per le comunità montane in questione. Inoltre, la Corte ha ricordato che, in fattispecie per molti versi analoghe, ha già avuto modo di affermare che spetta alle Regioni, in base all'art. 119 Cost., «provvedere al [...] finanziamento [delle comunità montane] insieme ai Comuni di cui costituiscono la “proiezione”». Da tale affermazione, costituente ormai *ius receptum*, «consegue che la progressiva riduzione del finanziamento statale relativo alle suddette comunità montane non contrasta con la giurisprudenza di questa Corte in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali».

Se è vero, peraltro, che numerose leggi statali hanno disposto nel tempo finanziamenti a favore delle comunità montane, le sopravvenute esigenze di contenimento della spesa pubblica nella finanza locale possono, tuttavia, giustificare interventi legislativi di riduzione e razionalizzazione delle erogazioni dello Stato in favore delle Regioni e degli enti locali, nel medesimo settore, nel segno di una diversa allocazione delle risorse in vista di un equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari, nonché del buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

Neppure può dirsi, ha aggiunto la Corte, che si sia in presenza di una totale soppressione del finanziamento statale previsto dall'art. 34 sopra citato, in quanto il medesimo comma 187 ha previsto il trasferimento ai comuni facenti parte delle comunità montane, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, del 30 per cento delle risorse finanziarie oggetto dell'intervento apparentemente di totale soppressione. Del pari, assume rilievo, nel quadro della manovra di finanza pubblica effettuata con la legge finanziaria per il 2010, la circostanza che, a norma del precedente comma 23 del medesimo art. 2 della legge n. 191 del 2009, il legislatore ha – in sostanza – rimodulato gli interventi finanziari a favore degli enti locali, per il triennio 2010-2012.

La Corte ha invece accolto la censura proposta dalle Regioni ricorrente per la parte del comma in esame per quanto attiene al fondo nazionale ordinario per gli investimenti, che non contiene alcuna indicazione, che pure sarebbe stata necessaria, in ordine al pagamento delle rate di ammortamento sui mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle comunità montane con il concorso dello Stato, che ha fatto sorgere in capo a queste ultime un legittimo affidamento.

La norma, nello stabilire anche la cessazione del finanziamento statale delle comunità in questione tramite il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cui fa espresso riferimento l'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 504 del 1992), secondo la Corte, palesa una irragionevolezza che si riverbera sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali come ridisegnata dall'art. 119 Cost. e come operante nelle more dell'attuazione del c. d. federalismo fiscale, lasciando privo di copertura finanziaria e, comunque, di una regolamentazione sia pure transitoria, un settore di rilievo, qual è quello degli investimenti strutturali a medio e lungo termine effettuati mediante la stipulazione di mutui originariamente “garantiti” dal finanziamento statale.

Sotto altro aspetto, viziato da illegittimità costituzionale è, secondo la Corte, anche il generico ed indeterminato riferimento, contenuto nel primo periodo del comma 187 in esame, alla cessazione dei finanziamenti statali di cui alle «altre disposizioni di legge relative alle comunità montane». La disposizione in questione, poiché non consente di verificare la fonte e la destinazione delle risorse statali soppresse, viola i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse

e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate, palesando un'intrinseca irragionevolezza della normativa impugnata, oltre ad impedire una realistica valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle Regioni. Risulta così palese, secondo la Corte, la violazione dell'art. 119 Cost.

Non va, infatti, sottaciuto, ha aggiunto la Corte, che i provvedimenti finanziari adottati dallo Stato allo scopo di razionalizzare e contenere la spesa nel settore pubblico allargato, pur dovendo avere un carattere di assoluta generalità e lo scopo di porre un freno al dilagare di tale spesa, non possono, tuttavia, prescindere dalla individuazione certa delle fonti di finanziamento delle spese degli enti locali territoriali e dunque anche delle comunità montane e dei comuni che di esse fanno parte. Diversamente, ne verrebbe compromessa la certezza sia delle fonti di finanziamento della spesa degli enti interessati, sia delle risorse economiche effettivamente disponibili per gli enti stessi, da impiegare per il raggiungimento delle rispettive finalità istituzionali.

i.b. Riduzione della spesa sanitaria

Nella sentenza n. 40, sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che, in tema di «programmazione delle risorse per la spesa sanitaria» per il triennio 2009-2011, stabilisce che l'accesso da parte delle Regioni alla quota di finanziamento integrativo stabilito per gli anni 2010 e 2011 sia subordinato alla stipula di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni da sottoscrivere entro il 31 ottobre 2008. Tale atto, «al fine dell'efficientamento (sic) del sistema e del conseguente contenimento della dinamica dei costi», deve recare una riduzione dello standard dei posti letto, nonché l'impegno delle Regioni ad operare ai fini della riduzione delle spese del personale sanitario e ad attivare, a certe condizioni, forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini.

La Corte ha ricordato una precedente pronuncia nella quale ha affermato la conformità a Costituzione di un meccanismo normativo relativo alle condizioni di accesso delle Regioni ad uno speciale contributo finanziario dello Stato in materia di spesa sanitaria. In tale occasione, si è esclusa l'illegittimità costituzionale della disposizione che subordinava il godimento del contributo alla stipula di un'intesa tra Stato e Regioni, finalizzata a «conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario» e «tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute» (sentenza n. 98 del 2007). Orbene, ha proseguito la Corte, la disposizione impugnata dà vita ad una analoga forma di finanziamento integrativo, questa volta indirizzata a premiare politiche regionali virtuose in relazione all'obiettivo di contenimento della spesa sanitaria, ovvero di un rilevante aggregato della spesa pubblica al cui controllo le Regioni sono tenute a concorrere per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che la legge dello Stato predetermina.

A tal fine, ha chiarito la Corte, lo Stato si avvale della propria competenza legislativa a dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sicché l'apprezzamento della legittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta, per un verso, l'attribuzione ad essa della preminente finalità di contenimento razionale della spesa e, per altro verso, la verifica che, nel perseguire siffatta finalità, il legislatore statale non abbia prodotto norme di dettaglio.

Sul primo di tali piani, la Corte ha ritenuto evidente che l'obiettivo del legislatore statale non è stato di regolamentare i profili organizzativi e gestionali del servizio sanitario, affidati all'intesa e alle successive determinazioni delle Regioni, ma, invece, di indurre queste ultime ad operare su tale terreno, allo scopo primario di razionalizzare le voci di spesa, ovvero di introdurre ulteriori forme di finanziamento per farvi fronte.

Sul secondo piano, la Corte ha rilevato che il meccanismo incentivante così realizzato si pone a generale presidio della finanza pubblica, per la quota relativa al contributo integrativo riservato al settore sanitario mentre individua aree di intervento senza provare le Regioni dello spazio di autonomia necessario per articolare nel dettaglio le misure necessarie per ciascuna di esse.

Quanto, poi, alla riduzione dello standard dei posti letto, la Corte ha ritenuto che il preminente ruolo affidato in materia all'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni riflette il carattere fonda-

mentale che tale strumento ha assunto ai fini della puntuale articolazione, sulla base delle previsioni recate dalla legge statale, delle forme di accesso ai livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria (sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003), il cui godimento non tollera differenziazioni su base regionale.

Non fondate sono state ritenute le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7 della legge reg. Campania n. 16 del 2008, sollevate per violazione, nel complesso, degli articoli 3, comma 1, 51, 81, comma 1, 97, commi 1 e 3, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione (sentenza n. **100**).

I due articoli sono impugnati in quanto rispettivamente prevedono, secondo il ricorrente, la possibilità, per le Aziende sanitarie locali e per quelle ospedaliere, di disporre «l'affidamento incondizionato di nuove consulenze», e l'obbligo per tali enti «di indire concorsi riservati per l'assunzione di personale privato».

Relativamente alla censura concernente la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., per contrasto con i «principi fondamentali, nella materia di legislazione concorrente, del “coordinamento della finanza pubblica”», in particolare desumibili dall'art. 1, comma 796, lett. b), della legge n. 296 del 2006, la Corte ha ritenuto, quanto all'art. 4, comma 2, pur dovendosi preliminarmente ribadire che il principio di leale collaborazione non può trovare applicazione in relazione all'attività di produzione legislativa, deve nondimeno rilevarsi che, nella specie, una norma statale ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania.

Orbene, la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, al coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia, nel caso di specie, tale principio non può ritenersi disatteso, giacché l'articolo 4, comma 2, della legge regionale in esame, non contemplando affatto la possibilità del ricorso a consulenze secondo condizioni meno rigorose di quelle previste dalla legislazione statale, non si pone in contrasto con quegli interventi «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico» nel settore sanitario individuati nel citato Accordo del 13 marzo 2007.

Non fondata, è stata anche ritenuta la censura che investe specificamente l'art. 4, comma 2, per asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con la previsione – costituente, secondo il ricorrente, principio fondamentale della materia “coordinamento della finanza pubblica” – contenuta nell'art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008. Detto articolo, nel modificare il comma 6 dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), subordina a «puntuale presupposti legittimanti l'attività di affidamento di consulenze» da parte di enti pubblici; presupposti che, nella specie, la norma regionale campana avrebbe disatteso.

Tale evenienza, secondo la Corte, non ricorre, però, nel caso di specie. Difatti, la norma censurata, correttamente interpretata, è da intendere nel senso che le sue statuizioni non contraddicono, ma anzi sostanzialmente si conformano alle indicazioni risultanti dalla disciplina legislativa statale prevista dal citato art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In base a tale articolo, le amministrazioni pubbliche possono «conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», soltanto in presenza di precisi «presupposti di legittimità». In particolare, è previsto che «l'oggetto della prestazione» – che «deve essere di natura temporanea e altamente qualificata» – non solo corrisponda «alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati», ma sia anche «coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente», stabilendosi, inoltre, la necessità che siano «preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della

collaborazione». A tali previsioni, infine, si aggiunge quella secondo cui il «ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati» costituisce «causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti».

Orbene, l'art. 4 della legge regionale in esame reca una disciplina compatibile con quella appena indicata, giacché è destinata a integrarla, presupponendone e recependone il contenuto..

Infatti, la norma regionale censurata stabilisce, innanzitutto, che le «consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili» (comma 1). Il successivo comma 2, pur consentendo in via di eccezione l'ulteriore ricorso alle consulenze, ne subordina l'ammissibilità alla preventiva verifica della carenza, tra le «risorse umane presenti nell'organico del personale regionale», di «figure professionali compatibili con le esigenze dell'Azienda richiedente»; ciò che persino amplia la previsione di cui alla lett. b) del citato art. 46, per cui «l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili» esclusivamente «al suo interno».

È poi da aggiungere che la stipulazione del contratto di consulenza è, in ogni caso, subordinata dal censurato comma 2 dell'art. 4 ad un provvedimento di autorizzazione del competente assessorato regionale.

Su tali basi, la Corte ha concluso nel senso che, può condividersi il rilievo della resistente secondo cui «la norma regionale non deroga» alla disciplina statale, rendendola, anzi, «ancora più rigorosa», giacché prevede – in coerenza con la finalità di garantire il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa e di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale – requisiti che si aggiungono a quelli di cui all'art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008.

Con la sentenza n. **141**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge reg. Lazio n. 9 del 2009, che, istituendo i distretti socio-sanitari montani, avrebbe disatteso, nella prospettazione del Governo, gli specifici vincoli strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico del sistema sanitario contenuti nel piano di rientro dal deficit oggetto dell'accordo concluso, in data 28 febbraio 2007, dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze.

In particolare, la Corte ha evidenziato la violazione del principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» desumibile dal già citato art. 1, comma 796, lett. b), della legge n. 296 del 2006.

La suddetta norma statale «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» (sentenza n. 100 del 2010).

Tale conclusione è coerente con la constatazione che la «esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» determina una situazione nella quale «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007).

Essa, inoltre, è in linea con la più recente interpretazione della nozione di «coordinamento della finanza pubblica» fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, ormai «costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario» (sentenze n. 237 e n. 139 del 2009), per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010).

Con la sentenza n. **149**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Calabria n. 46 del 2008, il quale dispone l'inquadramento nei ruoli del Servizio sanitario regionale del personale sanitario «incaricato», ai sensi della legge n. 740 del 1970, ossia del personale sanitario che, pur non essendo in carico all'amministrazione penitenziaria, presta la propria opera all'interno della stessa con un rapporto di lavoro non subordinato. Tale inquadramento è disposto dalla norma censurata per un numero di ore pari a quelle contrattualizzate nell'ambito del

rapporto disciplinato dalla citata legge n. 740 del 1970.

La Corte ha rilevato che la figura dei cd. medici incaricati è stata introdotta e disciplinata per la prima volta dall'art. 1 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), che così qualifica i medici «non appartenenti al personale civile di ruolo dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, i quali prestano la loro opera presso gli istituti o servizi dell'amministrazione stessa».

In base alla predetta disciplina statale, le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione, come da tempo la Corte ha indirettamente statuito (sentenza n. 577 del 1989), affermando che, diversamente dagli impiegati civili dello Stato, i medici «incaricati» possono esercitare liberamente la professione ed assumere altri impieghi o incarichi.

Orbene, ha osservato la Corte, sotto tale aspetto, la successiva norma statale dettata dal citato art. 2, comma 283, indicata dallo Stato come principio fondamentale, non ha alterato l'originaria natura giuridica del contratto di lavoro con i predetti medici, ma, nell'ottica del contenimento della finanza pubblica, ha delegato lo stesso Presidente del Consiglio a definire il mero trasferimento al Servizio sanitario nazionale di tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, e si è esplicitamente fatto carico del contenimento della spesa pubblica, stabilendo: a) il trasferimento delle risorse finanziarie complessive al Fondo sanitario nazionale per il successivo riparto tra le Regioni e le Province autonome; b) i criteri per la ripartizione delle stesse tra le Regioni e le Province; c) il riordino di un intero comparto di spesa

Il d.P.C.m. 1° aprile 2008 ha poi dato attuazione a tale novazione meramente soggettiva del rapporto, disponendo esplicitamente la persistente applicazione al personale «incaricato» del regime dettato dalla legge n. 740 del 1970.

Al contrario, la norma regionale censurata, disponendo lo stabile inquadramento dei medici incaricati nei ruoli della Regione, ha di fatto trasformato, all'interno della Regione Calabria, rapporti parasubordinati in rapporti di lavoro subordinato e a tempo indeterminato. Sicché, ha concluso la Corte, tale disciplina è chiaramente lesiva delle competenze legislative statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Infatti, secondo la Corte, spetta al legislatore statale il compito di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria (sentenza n. 203 del 2008) e di effettuare un bilanciamento tra l'esigenza di garantire egualmente a tutti i cittadini il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile, e quella di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare (sentenza n. 94 del 2009).

Orbene, ha affermato la Corte, contravvenendo a tali principi, la norma censurata si è posta in contrasto con il citato art. 2, comma 283, della legge finanziaria per il 2008, che si limita a trasferire la titolarità del rapporto di lavoro dal Servizio sanitario nazionale a quello regionale e che costituisce principio fondamentale della legislazione dello Stato in materia. D'altra parte, la stessa norma, determinando la costituzione di nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ha causato un considerevole aggravio di oneri finanziari a carico della Regione e, in definitiva, del Servizio sanitario nazionale.

Con la sentenza n. 267, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 11 del 2009, che istituisce l'Autorità per il servizio sanitario, si pone in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 29 del d.l. n. 223 del 2006, infatti, prevede una riduzione della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, da raggiungere per il tramite del riordino, della soppressione o dell'accorpamento delle strutture. Tale articolo, successivamente integrato dall'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008, reca disposizioni

di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale (comma 6). In particolare, esso dispone la «limitazione del numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi» (comma 2, lett. c).

L'Autorità per il sistema sanitario prevista dall'art. 6 della legge regionale n. 11 del 2009, che si configura quale nuovo organismo di supporto alle attività di vigilanza e di controllo del Consiglio regionale, non presenta il carattere di indispensabilità richiesto dalla normativa di principio statale. Sotto questo profilo, in primo luogo, l'Autorità si aggiunge ad altri uffici regionali già esistenti in materia sanitaria, come il Garante della salute, con una parziale sovrapposizione dei compiti. In secondo luogo, la creazione della Autorità e le sue attribuzioni non sono coordinate in alcun modo con le funzioni spettanti al Dipartimento della tutela della salute e politiche sanitarie della Regione. Ne deriva, secondo la Corte, il mancato rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa stabiliti dalla legislazione statale con gli artt. 29 del d.l. n. 223 del 2006 e 68 del d.l. n. 112 del 2008, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Con la sentenza n. **289**, la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2007 (Linee guida per la redazione del piano sanitario 2007/2009 – Un sistema di garanzie per la salute – Piano di riordino della rete ospedaliera), nonché del punto 5 dell'allegato “Piano di riordino posti letto ospedalieri” (Con la prima disposizione, la Regione ha provveduto ad approvare, in attuazione di altra, precedente, norma di legge regionale, il “Piano di riordino dei posti letto ospedalieri” il quale, al punto 5, oggetto anch'esso di impugnazione, prevede, a sua volta, la determinazione dei posti letto fruibili, nella Regione, presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate).

Con specifico riferimento all'evocato art. 117, terzo comma Cost., la Corte ha rilevato che il rimettente ha indicato in maniera generica ed erronea i principi fondamentali in base ai quali l'esigenza di «complessiva riduzione della spesa sanitaria» dovrebbe essere soddisfatta, per ciò che concerne la «riorganizzazione del piano ospedaliero».

Non solo, ha affermato la Corte, il dedotto principio generale viene indicato dal rimettente genericamente, senza in alcun modo chiarire in che termini esso sarebbe stato espresso dal legislatore statale, ma viene erroneamente ed immotivatamente esclusa dai limiti operativi della ristrutturazione della rete ospedaliera di cui al comma 4 del suddetto art. 3 del decreto-legge n. 347 del 2001 la spesa della ospedalità privata in regime di accreditamento, posto che anche i costi di questa, così come di quella pubblica, gravano sul servizio sanitario.

Non a caso, infatti, in sede di intesa, intervenuta in data 23 marzo 2005, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, in attuazione dell'art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004, fra Stato e Regioni, queste ultime si sono impegnate ad intervenire con provvedimenti che prevedano un determinato standard di posti letto anche presso le strutture sanitarie accreditate a carico del servizio sanitario regionale.

Con la sentenza n. **333**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge reg. Puglia n. 27 del 2009, per violazione dell'articolo 117, comma 3, Cost., in relazione al combinato disposto dell'articolo 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006, e dell'articolo 2, commi 71 e 73, della legge n. 191 del 2009, disposizione che riguarda le assunzioni e le dotazioni organiche relative al servizio sanitario regionale. In particolare, il comma 1 del citato art. 1 della legge regionale prevede che, «nel rispetto dei limiti di spesa per il personale previsti dall'articolo 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 3, comma 115, lettere a) e b), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, fermo restando il numero dei dipendenti in servizio, a qualsiasi titolo, alla data del 31 dicembre 2008 presso le aziende sanitarie e gli enti pubblici del servizio sanitario regionale (SSR), i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 sono messi a disposizione a livello regionale nella misura del 40 per cento». Il comma 2 dispone che «la Giunta regionale con apposito provvedimento procede alla distribuzione delle somme disponibili di cui al comma 1 sulla base di specifici fabbisogni correlati a nuove attività e/o nuovi servizi». Il

comma 3 stabilisce che «il restante 60 per cento dei minori costi di cui al comma 1 è destinato alla copertura del fabbisogno individuato da ciascuna azienda ed ente pubblico del servizio sanitario regionale nel piano annuale delle assunzioni adottato in conformità alle disposizioni legislative vigenti, previa approvazione da parte della Giunta regionale». Il comma 4, infine, prevede che, per dare attuazione alla suddetta legge, «le aziende ed enti pubblici del SSR devono registrare le dotazioni organiche e le relative modificazioni, approvate dalla Giunta regionale, nell'ambito del sistema informativo sanitario regionale».

Secondo la Corte, la disposizione impugnata non rispetta i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006, e dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009.

In base a tali principi, concordati in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, gli enti del servizio sanitario concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, adottando le misure necessarie a garantire che le spese del personale non superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento per ciascuno degli anni ivi considerati (dal 2007 al 2012).

Inoltre la Corte ha ricordato che la legislazione statale individua un fine, indica un mezzo per raggiungerlo e prevede un meccanismo di controllo. Il fine consiste nella riduzione della spesa per il personale sanitario, nella misura dell'1,4 per cento rispetto all'anno 2004, a partire dal 2007 fino al 2012 (art. 1, comma 565, lettere a) e b), della legge n. 296 del 2006, e art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009). Il mezzo è rappresentato dalla individuazione della consistenza organica e dal programma di revisione della medesima, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva (art. 1, comma 565, lett. c), della legge n. 296 del 2006, e art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009). Il controllo, infine, è costituito dal meccanismo di verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi, nell'ambito del «Tavolo tecnico» per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa 23 marzo 2005, approvata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1, comma 565, lett. e), della legge n. 296 del 2006, e art. 2, comma 73, della legge n. 191 del 2009).

Orbene, secondo la Corte, i principi contenuti nelle menzionate disposizioni statali non sono stati rispettati dalla norma censurata, in quanto essa non prevede riduzioni di organico e dispone che, a partire dal 2009, i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio negli anni 2009 e 2010 siano integralmente utilizzati per spese relative al personale sanitario.

i.c. Stabilizzazione del personale pubblico

Non fondata (sentenza n. 179) è stata ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009. Tale norma (che sostituisce il comma 2 dell'art. 43 della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008), autorizza la Giunta regionale a predisporre un piano per la progressiva stabilizzazione del personale utilizzato dalla Regione «nei limiti dei posti disponibili in organico, determinati dalla programmazione triennale del fabbisogno di personale ed in coerenza con la normativa statale di principio»; esso, dunque, non individua autonomamente i requisiti che deve possedere il personale da stabilizzare, facendo rinvio, in proposito, alla «normativa statale di principio». Quindi i lavoratori interessati alla stabilizzazione sono unicamente quelli in possesso dei requisiti stabiliti dalla legislazione statale e, precisamente, dall'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), e dall'art. 1, comma 90, lett. b), della legge n. 244 del 2007.

Il comma 2 dell'art. 43 della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008, nel testo introdotto dalla norma oggetto della questione, non tocca i requisiti che i lavoratori debbono possedere per poter aspirare alla stabilizzazione; esso, invece, stabilisce, nel primo periodo, che il piano di stabilizzazione di cui al precedente comma 1, «riguarderà i dipendenti che matureranno i requisiti di legge entro il 31 dicembre 2009» e, nel secondo periodo, che «Il rimanente personale che maturerà i requisiti di legge successivamente al 31 dicembre 2009 sarà progressivamente stabilizzato».

Il riferimento alla maturazione dei requisiti in epoca successiva alla suddetta data, contenuto nel secondo periodo della norma, non può certamente implicare alcuna modifica in senso estensivo dei requisiti che i lavoratori debbono possedere per poter aspirare alla stabilizzazione. Il richiamo resta

sempre quello ai requisiti «di legge», onde la norma censurata finisce con il prefigurare un'ulteriore stabilizzazione solamente a condizione che ricorrano i presupposti stabiliti dalla legislazione dello Stato. Conseguentemente, nessuna stabilizzazione è possibile, neppure in virtù dell'art. 54, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 19 del 2009, non solo a favore di lavoratori sforniti dei requisiti richiesti dalla disciplina statale, ma neppure in periodi di tempo per i quali tale disciplina non consente alcuna stabilizzazione.

Così ricostruito il significato della norma impugnata, essa non contrasta, secondo la Corte, con l'art. 117, terzo comma, Cost., appunto perché rispetta i principi fondamentali enunciati dalla legislazione statale in tema di stabilizzazione e, in particolare, non amplia il novero dei potenziali interessati alla stabilizzazione così come definito dalla suddetta normativa dello Stato.

Con l'ordinanza n. **243**, la Corte, con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost., ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità dell'articolo 1, comma 796, lett. o), della legge n. 296 del 2006 e dell'articolo 33, comma 2, della legge reg. Puglia n. 10 del 2007, nel testo sostituito dall'articolo 2 della legge della stessa Regione n. 16 del 2007, nella parte in cui impongono alle strutture private accreditate con il S.s.n. una decurtazione sulle tariffe concernenti la remunerazione delle prestazioni rese per conto di detto Servizio.

In proposito, la Corte ha richiamato il precedente costituito dalla sentenza n. 94 del 2009 che ha ritenuto non fondata la questione riferita anch'essa all'art. 117, terzo comma, Cost., sia perché la norma statale non ha escluso il potere delle Regioni di stabilire tariffe superiori, che restano a carico dei bilanci regionali, sia alla luce della condivisione dell'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria (espressa dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, in relazione al protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute), esplicitando altresì gli argomenti a conforto dell'infondatezza e dell'inconferenza delle deduzioni concernenti la diretta fissazione delle tariffe in esame da parte della norma statale.

ii) La procedura di spesa

Con la sentenza n. **156**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2009, disposizione che riguarda il pagamento di somme da parte di pubbliche amministrazioni, vale a dire l'ultima delle quattro fasi generalmente previste per la procedura di spesa (impegno, liquidazione, ordinazione, pagamento).

Secondo la Corte, la norma deve essere inquadrata nell'ambito del bilancio e della contabilità delle Regioni, riconducibile alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica».

In tale settore la legislazione statale di principio sulla contabilità regionale è stata dettata con il decreto legislativo n. 76 del 2000 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), che agli artt. 18 e 19 regola gli impegni e il pagamento delle spese pubbliche, limitandosi a stabilire che gli impegni e i pagamenti non eccedano i rispettivi stanziamenti di bilancio. Le disposizioni statali hanno trovato attuazione, nella Regione Campania, con la legge regionale n. 7 del 2002 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76). In particolare, gli artt. 34 e seguenti di tale legge dettano puntuali previsioni sulla liquidazione, sull'ordinazione e sul pagamento delle spese da parte dell'amministrazione regionale, con specifico riguardo alla verifica della esigibilità dei crediti e alla successiva ordinazione delle spese impartita al tesoriere.

Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte, le norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono «porre obiettivi di riequilibrio della medesima», senza però prevedere «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi», lasciando alle Regioni «la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi».

Ma la disposizione impugnata, invece, non detta principi, ma prevede modalità di pagamento delle

spese dettagliate sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto l'aspetto procedurale. Essa, infatti, trasforma il tesoriere in ordinatore del pagamento, modifica la sequenza delle fasi del procedimento di spesa e inserisce in questa un atto dell'amministrazione creditrice: regola, quindi, in modo esaustivo l'intera procedura, determinando sia obiettivi, sia strumenti, senza lasciare alcuna scelta alla Regione. Ne discende la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Né, secondo la Corte, può accogliersi la tesi che la norma censurata sia rivolta ad attuare la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000, 2000/35/CE, recepita con il decreto legislativo n. 231 del 2002.

La norma impugnata disciplina, infatti, rapporti tra Regioni commissariate e amministrazioni pubbliche, mentre la direttiva 2000/35/CE riguarda le «transazioni commerciali», riferite a contratti tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, in cui almeno una delle due parti sia un soggetto privato.

Nel rendere più celeri i pagamenti tra amministrazioni pubbliche, la disposizione stessa, inoltre, sottrae alle Regioni commissariate risorse finanziarie potenzialmente destinate a soggetti privati, con esito opposto a quello indicato dalla direttiva comunitaria e rendendo, quindi, la norma anche irragionevole; la disposizione censurata, infine, prevedendo l'intervento diretto del tesoriere, introduce un meccanismo non contemplato dalla direttiva 2000/35/CE.

iii) Interventi di rilevanza strategica nazionale

Con la sentenza n. 16, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-*quater*, comma 2, primo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008.

In particolare, l'art. 6-*quater*, comma 1, stabilisce che, al fine di rafforzare la concentrazione su interventi di rilevanza strategica nazionale delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, su indicazione dei ministri competenti sono revocate le relative assegnazioni operate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per il periodo 2000-2006 in favore di amministrazioni centrali con le delibere adottate fino al 31 dicembre 2006, nel limite dell'ammontare delle risorse che, entro la data del 31 maggio 2008, non sono state impegnate o programmate nell'ambito di accordi di programma-quadro sottoscritti entro la medesima data, con esclusione delle assegnazioni per progetti di ricerca, anche sanitaria. In ogni caso è fatta salva la ripartizione dell'85% delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno e del restante 15% alle Regioni del Centro-Nord. Il successivo comma 2 della norma prescrive che le disposizioni di cui al comma precedente, per le analoghe risorse ad esse assegnate, costituiscono norme di principio per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, definisce, di concerto con i ministri interessati, i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse disponibili, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le dette Province autonome.

Infine, il comma 3 aggiunge che le risorse oggetto della revoca, già trasferite ai soggetti assegnatari, sono versate in entrata nel bilancio dello Stato per essere riassegnate alla unità previsionale di base in cui è iscritto il fondo per le aree sottoutilizzate.

Orbene, secondo la Corte, la norma di cui si tratta, come le altre due del pari oggetto di censure, si colloca nel contesto della manovra finanziaria posta in essere col citato d.l. n. 112 del 2008, imposta dall'esigenza di far fronte alla grave crisi economica e finanziaria, di dimensioni internazionali, che ha investito il Paese.

In questo quadro, l'art. 6-*quater* rientra nella citata manovra, dettata da esigenze di coordinamento della finanza pubblica, materia a competenza ripartita tra Stato, Regioni e Province autonome, ancorché in essa sia ravvisabile anche la materia della perequazione delle risorse finanziarie, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato; contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione ricorrente, la norma censurata non è una norma di dettaglio, bensì una disposizione di principio, come è reso palese dall'obiettivo perseguito (concentrare risorse su interventi di rilevanza strategica nazionale), sicché essa può incidere su una o più materie di competenza regionale e determinare una compres-

sione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative delle Regioni.

La Corte ha ricordato che il vaglio di costituzionalità, che deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, va inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenze n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Inoltre, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007). Infine, nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula sempre valida, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia.

Nella fattispecie, la norma statale, ponendosi l'obiettivo di rafforzare la concentrazione su interventi di rilevanza strategica nazionale, ha reperito risorse dal Fondo per le aree sottoutilizzate, mediante revoca delle assegnazioni disposte dal CIPE per il periodo 2000-2006, nel limite dell'ammontare delle risorse che, entro la data del 31 maggio 2008, non sono state impegnate o programmate, nei sensi di cui alla disposizione medesima.

La norma, dunque, riguarda somme del detto fondo statale, assegnate dal CIPE nell'arco di tempo indicato, ma non impegnate o programmate entro la data del 31 maggio 2008. Ma, secondo la Corte, la disposizione non prevede interventi specifici e puntuali, riferendosi in via generale a somme assegnate e non impegnate o programmate nel periodo suddetto, peraltro circoscritto nel tempo, disponendo la nuova programmazione di esse per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza strategica nazionale enunciati, ai quali è strettamente collegata. Per questa ragione, detto intervento normativo non viola la sfera di competenze costituzionalmente garantita alle Regioni, appunto perché riguarda risorse non ancora utilizzate da tali enti (sentenza n. 105 del 2007), nella disponibilità dei quali, peraltro, le risorse medesime sono destinate a rientrare.

Peraltro, ha soggiunto la Corte, va considerato che il CIPE, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico, definisce, di concerto con i Ministri interessati, i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse disponibili, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Pertanto, è assicurata la partecipazione attiva delle Regioni nella ripartizione delle risorse, sia in sede di adozione delle delibere CIPE (art. 61, comma 7, della legge n. 289 del 2002), sia con lo strumento dell'intesa, ripartizione da effettuare secondo la percentuale dell'85% per quelle del Mezzogiorno e del 15% per quelle del Centro-Nord.

Non fondata è stata ritenuta anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-*quiquies*, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133.

Il comma 2 dispone che, con delibera del CIPE, su proposta del Ministero dello sviluppo economico d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si provvede alla ripartizione del fondo di cui al comma 1 (Fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013 in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, con salvezza delle risorse nella norma stessa indicate), sentita la Conferenza unificata, fermo restando il vincolo di concentrare nelle Regioni del Mezzogiorno almeno l'85% degli stanziamenti nazionali per l'attuazione del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013. Lo schema di delibera del CIPE è trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. Nel rispetto delle procedure previste dal Regolamento CE n. 1083 del 2006 del Consiglio in data 11 luglio 2006 e successive modificazioni, i Programmi operativi nazionali finanziati con risorse comunitarie per l'attuazione del Quadro strategico nazionale, per il periodo 2007-2013, possono essere ridefiniti in coerenza con i principi di cui allo stesso art. 6-*quinquies*.

In base al comma 3, è previsto che costituisce principio fondamentale, ai sensi dell'art. 117, terzo

comma, Cost., la concentrazione, da parte delle Regioni, su infrastrutture di interesse strategico regionale, delle risorse del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013 in sede di predisposizione dei programmi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate e di ridefinizione dei programmi finanziati dai Fondi strutturali comunitari.

Orbene, con riferimento al comma 2, il quale prevede le modalità per la ripartizione del suddetto Fondo, sentita la Conferenza unificata, la Corte ha osservato che, nel caso in esame, l'esigenza di esercizio unitario, idonea a giustificare l'affidamento al CIPE della ripartizione del Fondo di cui al citato comma 1, discende dalla normativa comunitaria che, con l'obiettivo di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali emerse in particolare nei Paesi e nelle Regioni in ritardo di sviluppo, e quindi di accelerare la convergenza degli Stati membri e di dette Regioni migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione (Regolamento CE n. 1083 del 2006, primo considerando, nonché art. 3, commi 1 e 2, lett. a), impone l'intervento statale per una valutazione del contesto generale delle diverse realtà.

Proprio in tale contesto l'art. 6-*quinquies*, comma 2, conferma il vincolo di concentrare nelle Regioni del Mezzogiorno almeno l'85% degli stanziamenti nazionali per l'attuazione del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013.

Quando poi si perviene, con l'art. 6-*quinquies*, comma 3, al diretto coinvolgimento delle Regioni, alle quali la norma richiede la concentrazione su infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013, con le modalità nella norma stessa precisate, la Corte ha ritenuto che è previsto un momento di partecipazione "forte" delle Regioni medesime. Infatti, ai sensi dell'art. 6-*sexies*, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008, lo strumento di attuazione di quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 6-*quinquies* è costituito dalle intese istituzionali di programma, di cui all'art. 2, comma 203, lett. b), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e successive modificazioni. Tali intese consistono in accordi «tra l'amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale d'interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. La gestione finanziaria degli interventi per i quali sia necessario il concorso di più amministrazioni dello Stato, nonché di queste ed altre amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, può attuarsi secondo le procedure e le modalità previste dall'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367».

La Corte ha aggiunto che, a parte che l'autoqualificazione non è decisiva, la disposizione *de qua* è norma di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, disponendo la concentrazione, da parte delle Regioni, su infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013, nella norma medesima indicate, da un lato si conforma alle priorità ed agli obiettivi stabiliti dalla normativa comunitaria già citata, dall'altro non impone un vincolo specifico o puntuali modalità di utilizzo, ma lascia alle Regioni adeguati spazi di manovra, avuto riguardo all'ampia nozione di infrastrutture sopra ricordata.

Si tratta, dunque, di un incisivo strumento di partecipazione che, correlato al parere della Conferenza unificata, attribuisce spazio e ruolo adeguati all'intervento regionale.

Non fondata è stata ritenuta anche la questione di legittimità dell'art. 6-*quater*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, il quale prevede che le somme di cui alla detta norma afferiscono non soltanto a fondi revocati ai Ministeri e destinati ad interventi da realizzare in Calabria, ma anche ai fondi assegnati direttamente alla Regione e da impegnare all'interno di accordi di programma quadro (APQ) in Calabria in base a delibere CIPE, come comunicato alla medesima Regione dal Ministero per lo sviluppo economico con nota del 31 gennaio 2008.

Invero la norma, ha affermato la Corte, nel contesto delle esigenze e delle finalità per fronteggiare la grave crisi economica e finanziaria, dispone la revoca delle assegnazioni operate dal CIPE per il periodo 2000-2006, nel limite dell'ammontare delle risorse che, entro la data del 31 maggio 2008,

non sono state impegnate o programmate nell'ambito di APQ sottoscritti entro la medesima data. Si tratta, dunque, di risorse non ancora utilizzate che, peraltro, non sono sottratte in via permanente al circuito regionale, ma sono destinate ad essere nuovamente programmate in base alle modalità ed ai criteri dalla norma medesima contemplati.

Ne discende, secondo la Corte che il presunto carattere irragionevole della disposizione non può desumersi dalla sua retroattività, neppure sotto il profilo della violazione del principio di affidamento. In particolare, non è esatto che essa vada ad incidere senza alcun motivo su rapporti consolidati in data anteriore all'entrata in vigore della norma. Dal momento che oggetto dell'intervento sono risorse non impegnate o programmate nel termine suddetto, non è sostenibile che esse abbiano dato vita a rapporti già consolidati, mentre proprio la mancanza di impegno o programmazione, in presenza di risorse assegnate ma non utilizzate in un arco di tempo circoscritto ma non breve, giustifica che l'intervento sia stato compiuto proprio su quelle risorse.

Né, secondo la Corte, si può giungere a diverse conclusioni sul rilievo che le somme oggetto di revoca costituissero fondi ancora legittimamente programmabili e, soprattutto, impegnabili. Questi concetti esprimono semplici intenzioni *de futuro*, laddove il legislatore statale, nel contesto di una generale manovra di coordinamento della finanza pubblica destinata a concentrare su interventi di rilevanza strategica nazionale risorse provenienti da un fondo dello Stato (FAS), rimaste non utilizzate, ha preso atto di tale mancato utilizzo per reperire mezzi comunque destinati ad essere nuovamente impiegati in ambito regionale.

Quanto, poi, all'analitica indicazione, contenuta in ricorso, circa provvedimenti adottati dalla Giunta regionale (a quanto si desume dal ricorso medesimo, dopo il 31 maggio 2008), nonché alla distinzione tra "somme impegnate" e "somme programmate", la Corte ha osservato che tali profili esulano dalla cognizione della Corte, in quanto riguardano problemi interpretativi che potranno eventualmente porsi in sede applicativa.

Infine, la Corte ha ritenuto non violato il principio di leale collaborazione, perché lo strumento partecipativo è previsto dalla norma denunciata, la quale stabilisce che la definizione dei criteri e delle modalità per la ripartizione delle risorse disponibili debba avvenire «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano».

La Corte ha altresì dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-quinquies del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008, la quale istituisce, a decorrere dall'anno 2009 (quindi per il tempo successivo alla data della sua entrata in vigore), un fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del QSN per il periodo 2007-2013, in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, con salvezza delle risorse già vincolate alla data del 31 maggio 2008 nei sensi previsti dalla norma medesima.

Orbene, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, non si tratta, nella specie, di «norma di estremo dettaglio», bensì di norma di principio, in quanto persegue un obiettivo di ampio respiro ed individua una priorità, peraltro in coerenza con gli indirizzi comunitari.

Secondo la Corte, la norma rientra, dunque, nella finalità generale del coordinamento finanziario e non pone alcun vincolo specifico alle Regioni, ancorché i principi di coordinamento della finanza pubblica comprendano anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenze numeri 284 e 237 del 2009). Anzi, lascia alle Regioni adeguati spazi di manovra, segnatamente nell'individuazione delle infrastrutture di interesse strategico regionale sulle quali concentrare le risorse, e prevede strumenti altrettanto adeguati di partecipazione, sia mediante il parere della Conferenza unificata in sede di ripartizione del fondo di cui al comma 1, sia nel momento attuativo di quanto previsto dal comma 3, che si realizza mediante le intese istituzionali di programma, ai sensi dell'art. 6-sexies, comma 5, del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008.

Al riguardo, la Corte ha rimarcato che il citato art. 6-*sexies*, nel comma 1, allo scopo di promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale, ed in particolare per garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del QSN per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 e favorire il tempestivo e coordinato utilizzo delle relative risorse, affida alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di effettuare la ricognizione delle risorse indicate nella disposizione stessa; all'esito di detta ricognizione la Presidenza, su proposta dei ministri competenti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, e previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, adotta la riprogrammazione che definisce le modalità d'impiego delle risorse, nonché i criteri per la selezione e le modalità di attuazione degli interventi (comma 2); sulla base di tale intesa, approvata dal CIPE (comma 3), la Presidenza del Consiglio dei Ministri promuove con le singole Regioni interessate la stipula delle intese istituzionali di programma (comma 4).

Da questa complessa normativa si evincono sia la dimensione della manovra di coordinamento della finanza pubblica in ambito statale e regionale, sia la previsione di congrui momenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase attuativa della manovra.

Pertanto, a) nessun profilo di irragionevolezza è ravvisabile nella normativa *de qua*; b) gli invocati parametri costituzionali non sono violati, per le ragioni fin qui esposte; c) non è esatto che la disposizione dettata dal comma 3 dell'art. 6-*sexies* neghi alle Regioni qualche margine di autonomia, che invece può ben essere esercitata sia nella vasta gamma degli interventi infrastrutturali da compiere, sia nella possibilità di negoziare con lo Stato attraverso gli strumenti operativi all'uopo previsti, sia nell'individuazione delle possibilità di spesa.

In questo quadro, anche la censura relativa al fatto che la prevista concentrazione nel Mezzogiorno almeno dell'85% degli stanziamenti violerebbe l'art. 119, commi 1 e 5, Cost., perché non garantirebbe a ciascuna Regione il volume di stanziamenti già indicato in precedenza e il mantenimento dell'equilibrio raggiunto in sede di QSN, non è fondato, in quanto, a parte il carattere ipotetico della doglianza, si deve rilevare che proprio la previsione di adeguati momenti partecipativi consente alle Regioni, e quindi anche alla ricorrente, di rendersi portatrici delle rispettive esigenze di bilancio, evidentemente in un contesto di compatibilità generali.

Ancora, con riferimento al citato art. 6-*quinquies* (in particolare, il comma 2), non sono state ritenute fondate neppure le censure concernenti la asserita lesione della capacità di spesa (art. 119 Cost.), e delle competenze regionali (all'art. 117, comma 5, Cost.), nonché la violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., e degli artt. 249 del Trattato e 9, 13, 15, 32 e 33 del Regolamento CE del Consiglio n. 1083 del 2006, (richiamati come parametri interposti).

In particolare, la Corte ha rilevato che l'art. 9, paragrafo 1, del Regolamento CE n. 1083 del 2006 dispone che i Fondi (comunitari) intervengono a complemento delle azioni nazionali, comprese le azioni a livello regionale e locale, integrandovi le priorità comunitarie. A sua volta, l'art. 15, sotto la rubrica "Addizionalità", stabilisce che i contributi dei Fondi strutturali non sostituiscono le spese strutturali, pubbliche o assimilabili, di uno Stato membro. Detto principio è posto al fine di garantire che le erogazioni dei Fondi strutturali comunitari possano esercitare un reale impatto economico. Orbene, in questo quadro la ricorrente afferma che tra fondi nazionali e fondi comunitari verrebbe a crearsi un "insieme inscindibile", le cui componenti non potrebbero essere frazionate. In sostanza, ad ogni spesa interna (statale, regionale o locale) andrebbe aggregata la componente del relativo finanziamento comunitario. Tuttavia, ha osservato la Corte, tale inscindibilità non risulta radicata in alcuna disposizione, né può dirsi imposta dai principii di complementarità o di addizionalità; anzi, il rispetto dell'addizionalità è verificato a livello nazionale e va considerata la relazione globale tra gli investimenti nazionali e quelli comunitari, il cui rapporto per il detto obiettivo è suscettibile di essere modificato in occasione della verifica intermedia prevista dall'art. 15, paragrafo 4, del Regolamento citato. È poi prevista una terza verifica dell'addizionalità, a conclusione del periodo, definita *ex post* nella norma ora citata.

Anche la cadenza delle verifiche, articolata in tre fasi, e la possibilità «di modificare il livello richiesto di spese strutturali» (norma citata, paragrafo 4), conducono alla conclusione che il vincolo

postulato dalla ricorrente, nei sensi sopra indicati, non sussiste.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto di dover confermare il principio affermato con la sentenza n. 284 del 2009, né ha ravvisato gli estremi per investire la Corte di giustizia delle Comunità Europee, in quanto gli atti comunitari richiamati non presentano dubbi interpretativi.

Infine, sempre con la sentenza n. 27, non è stata ritenuta fondata la censura concernente l'art. 6-sexies del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008, secondo la Corte, la disposizione denunciata, proponendosi la finalità di promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale, ed in particolare per garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del QSN per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 e favorire il tempestivo e coordinato utilizzo delle relative risorse, definisce un complesso procedimento, del quale sono momenti qualificanti l'intesa con la Conferenza permanente per i Stato-Regioni (comma 2) e le intese istituzionali di programma, di cui all'art. 2, comma 203, lett. b), comma 4, della legge n. 662 del 1996.

Tra l'altro, ha aggiunto la Corte, è previsto che l'intesa, nell'individuare gli interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli squilibri economici e sociali, con le priorità dalla norma stessa contemplate, tenga conto del vincolo delle precedenti assegnazioni alle amministrazioni centrali e regionali.

Orbene, in presenza di questo complesso tessuto normativo, che da un lato stabilisce criteri e obiettivi senza imporre vincoli specifici e, dall'altro, prevede adeguati momenti partecipativi delle Regioni, l'assunto della ricorrente è stato valutato privo di adeguata capacità dimostrativa, nonché espresso in forma tendenziale e quindi ipotetica, ignorando il ruolo attribuito alle Regioni con gli strumenti di partecipazioni sopra indicati e le conseguenti implicazioni.

iv) Sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali.

Con la sentenza n. 57, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, commi 9 e 10, primo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sia nel testo originario che nel testo risultante dall'art. 40-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 55 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Secondo la Corte, la disposizione in esame non introduce un nuovo controllo di merito, ma prevede una procedura che ha finalità meramente conoscitiva sull'adeguatezza delle misure definite con la contrattazione integrativa: le informazioni richieste alle pubbliche amministrazioni sono utilizzate dalla Corte dei conti esclusivamente ai fini del «referto» sul costo del lavoro.

La Corte ha costantemente affermato la legittimità costituzionale delle disposizioni statali che impongono alle pubbliche amministrazioni «obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta “finanza pubblica allargata”». La finalità di coordinamento finanziario può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato-comunità, di disporre delle necessarie informazioni. Le disposizioni impugnate, ha concluso la Corte, perseguono tali finalità e non possono, pertanto, essere considerate invasive delle competenze regionali.

Con la sentenza n. 128, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Calabria n. 40 del 2008, modificativo dell'art. 26 della legge reg. Calabria n. 9 del 2007 – la quale prevede un obbligo di rendiconto annuale da parte delle Province in riferimento alle risorse ad esse trasferite per l'esercizio delle funzioni amministrative loro conferite ai sensi delle leggi regionali n. 34 del 2002 e n. 1 del 2006; obbligo che, nel caso di mancato rispetto, comporta la sanzione della sospensione delle erogazioni in favore dei medesimi enti – sollevata per asserito contrasto con gli artt. 114, 118 e 119 Cost., «in quanto prevede modalità di erogazione dei finanziamenti relativi alle funzioni conferite alle Province con legge regionale n. 34/2002 non compatibili con l'autonomia di queste ultime, costituzionalmente riconosciuta e tutelata».

La Corte ha osservato che in ragione del conferimento delle funzioni amministrative alle Province in dichiarata «attuazione del principio di sussidiarietà e degli altri principi indicati nell'articolo 118

della Costituzione, nell'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e negli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267», le leggi regionali di conferimento delle funzioni alle Province (art. 1 della legge della Regione Calabria n. 34 del 2002; legge sulla quale è successivamente intervenuta la legge della stessa Regione n. 1 del 2006) prevedono poteri di coordinamento e controllo da parte della Regione.

Ciò premesso, ha affermato la Corte, l'autonomia delle Province non è incisa dal fatto che, sulle funzioni conferite, la Regione possa in ogni caso operare opportunamente un intervento di rimodulazione, sia nell'ipotesi di materie residuali, sia nell'ipotesi di materie concorrenti, attraverso lo sviluppo dei principi stabiliti dalla legge statale (art. 12, comma 3, del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76). In questo senso l'intervento regionale disposto dalla norma denunciata nei confronti degli enti locali deve essere letto come svolgimento dei principi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica – materia di competenza legislativa concorrente ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (da ultimo, sentenze n. 40 del 2010, n. 284 del 2009 e 237 del 2009) – e deve essere considerato strumentale al rispetto del patto di stabilità interna, in forza dei vincoli imposti dall'appartenenza all'Unione europea.

Sempre in siffatta ottica, assume rilievo, secondo la Corte, il principio, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, richiamato dalla stessa legge regionale n. 34 del 2002, del rendiconto alle Regioni da parte degli enti locali. Tale obbligo di rendiconto, peraltro, viene in rilievo non già come un tipo di controllo gestionale, da parte della Regione, ma di tipo informativo sulle risorse trasferite per l'esercizio delle funzioni conferite. Di qui, l'insussistenza di ogni interferenza di questo tipo di controllo con le scelte di merito delle Province.

Peraltro, ha osservato la Corte, la prospettiva dello svolgimento da parte della Regione di principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dalla legislazione statale trova, peraltro, conforto negli artt. 12 del d.lgs. n. 76 del 2000 e 58 della legge regionale n. 8 del 2002.

Sicché, ha concluso la Corte, la richiesta rendicontazione alle Province calabresi opera in un quadro di competenze fissato non solo dalle leggi regionali, ma anche dalla legge statale.

La Corte ha anche rimarcato che l'intervento legislativo denunciato non vulnera l'autonomia finanziaria della Provincia in materia di spesa, giacché, non tocca le scelte di merito su tale profilo – che rimangono intatte, ovviamente in coerenza con le funzioni da esercitare – ma richiede soltanto un flusso informativo sull'avvenuto esercizio del potere di spesa, peraltro escludendovi le voci delle spese per il personale trasferito e di funzionamento. Infatti, nella specie, ha osservato la Corte, rimane ferma la discrezionalità della provincia nella scelta di destinazione delle risorse finanziarie rispetto all'esercizio della funzione amministrativa conferitale, e tale discrezionalità non viene neppure incisa dalla prevista sospensione delle erogazioni in assenza della presentazione del rendiconto, poiché questa cautela si lega soltanto al dato oggettivo dell'omissione, senza toccare, appunto, il merito delle scelte allocative delle risorse medesime.

Con la sentenza n. 370, la Corte ha dichiarato che spettava allo Stato emettere la nota del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale di finanza – Servizi ispettivi di finanza pubblica del 16 gennaio 2009, n. 2136 S.I. 2102, impugnata dalla Regione Lombardia.

Le ispezioni dei Servizi ispettivi di finanza pubblica nei riguardi delle Regioni non possono essere effettuate senza limitazioni, nel senso cioè che tale attività deve rispettare l'autonomia finanziaria delle Regioni, sia di entrata sia di spesa ed essere finalizzata alla raccolta di dati e informazioni utili al perseguimento delle finalità di coordinamento della finanza pubblica. Quando, invece, le verifiche ispettive dovessero evidenziare elementi di illegittimità ovvero significativi scostamenti rispetto alle esigenze di finanza pubblica, esse costituirebbero la base sulla quale innestare le procedure appositamente contemplate dalla Costituzione, dalla disciplina legislativa sulla finanza pubblica e sul federalismo e dalla normativa relativa alla Corte dei conti.

2.3. La compenetrazione delle competenze in materia di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale

dell'energia»

La Corte, nella sentenza n. **331**, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 30 del 2009, dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2010 e dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Campania n. 2 del 2010.

La Corte ricorda che, con la sentenza n. 278, ha già chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte disposizioni normative concernenti il settore dell'energia nucleare e dei rifiuti radioattivi e si è ribadito (sentenze n. 247 del 2006 e n. 62 del 2005): si verte nella materia, di competenza esclusiva statale, "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.), mentre, con riguardo agli impianti di produzione, un giudizio di prevalenza ha condotto ad indicare come prioritaria la materia, a riparto concorrente, della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

La disciplina di localizzazione degli impianti produttivi e di stoccaggio, nonché dei depositi di rifiuti radioattivi, si distribuisce tra Stato e Regioni secondo tali coordinate, ferma restando la necessità di forme di collaborazione all'esercizio delle relative funzioni amministrative che vanno rinvenute, per il grado più elevato, nell'intesa tra Stato e Regione interessata.

La disciplina normativa di queste forme collaborative e dell'intesa stessa, spetta, di conseguenza, al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia: si tratta, vale a dire, del legislatore statale, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali.

Anche in quest'ultimo caso, infatti, determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione al legislatore statale.

Né può dirsi, come fa la difesa della Regione Puglia, che il carattere costituzionalmente dovuto dell'intesa renderebbe privo di rilievo il fatto che essa sia stata prevista espressamente dalla legge regionale, anziché da quella nazionale. Questo modo di ragionare confonde, infatti, due questioni diverse, ovvero i vincoli costituzionali che il legislatore è tenuto ad osservare, da un lato, e la competenza legislativa a disciplinare una fattispecie in accordo con detti vincoli, dall'altro lato.

Se, con riguardo al primo profilo, la Corte ha evidenziato la necessità di garantire adeguate forme di coinvolgimento della Regione interessata, con riguardo alla seconda questione, è evidente che a tale compito dovrà attendere il legislatore cui spetta la relativa competenza in base all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., ossia il legislatore statale. Le scelte così compiute potranno poi essere sottoposte al vaglio di costituzionalità che spetta alla Corte, ove ritenute non rispettose dell'autonomia regionale, ma che, in nessun caso, la Regione potrà utilizzare «la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.» (sentenza n. 198 del 2004).

In effetti, successivamente alle disposizioni censurate nei presenti ricorsi, il legislatore statale ha operato nel senso sopra indicato con il d.lgs. n. 31 del 2010, nel quale andrà rinvenuta, in rapporto con la legge delega n. 99 del 2009, la vigente disciplina di realizzazione degli impianti e dei depositi, eventualmente assoggettabile al controllo della Corte.

Del resto, non è immaginabile che ciascuna Regione, a fronte di determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare, possa sottrarsi in modo unilaterale al sacrificio che da esse possa derivare, in evidente violazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale.

Pertanto, le disposizioni impugnate contrastano con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. nella parte in cui disciplinano i depositi di materiali e rifiuti radioattivi, e con l'art. 117, comma 3, Cost., nella parte relativa agli impianti di produzione, fabbricazione, stoccaggio dell'energia nucleare e del combustibile, e vanno conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime.

La Corte dichiara, nella sentenza n. **344**, l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 16, della legge reg.

Puglia, n. 40 del 2007, dove si prevede che «la realizzazione dei parchi eolici è disciplinata dalle direttive di cui al Reg. 4 ottobre 2006, n. 16 (Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia)».

La Corte, dopo avere premesso che i rilievi di costituzionalità, dato il rinvio, di tipo evidentemente ricettizio, che la disposizione censurata compie alle norme regolamentari, vanno riferiti anche ai contenuti che essa ha in tal modo recepito, individua la portata precettiva delle norme regionali osservando che le medesime, nella parte in cui prevedono aree non idonee all'installazione degli impianti eolici e i criteri per individuare le suddette zone, si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Al riguardo, si ribadisce che l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi ove non è possibile costruire i suddetti impianti può avvenire solo a seguito della approvazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio da parte della Conferenza unificata ex art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, dovendosi qualificare l'indicata norma quale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale (sentenza n. 119 del 2010).

In particolare, si rileva che la predisposizione delle indicate linee guida è finalizzata a garantire un'adeguata tutela paesaggistica, di talché non è consentito alle Regioni «proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 16 del 2009).

Le norme impugnate, poi, nella parte in cui prevedono limiti, condizioni e adempimenti al cui rispetto è subordinato il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di un impianto eolico, contrastano con l'art. 117, comma 3, Cost., in particolare con i principi fondamentali fissati dallo Stato in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

In particolare, viene in rilievo l'art. 12, commi 3 e 4, d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento amministrativo volto al rilascio della indicata autorizzazione.

La norma statale, infatti, ispirata a canoni di semplificazione, è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa e non contempla alcuna delle condizioni o degli adempimenti previsti dalle disposizioni regionali impugnate quali, tra gli altri, la necessaria previa adozione da parte dei Comuni di uno specifico strumento di pianificazione (PRIE) e la fissazione di un indice massimo di affollamento (parametro di controllo P).

Tale contrasto comporta la violazione dell'indicato parametro costituzionale, non potendo il legislatore regionale introdurre, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale (sentenza n. 124 del 2010).

2.4. Le materie di competenza residuale delle regioni

In un numero non irrilevante di occasioni, la Corte ha individuato la sussistenza di materie annoverabili – in continuità con la giurisprudenza pregressa – tra quelle che il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza (residuale) delle Regioni.

2.4.1. «Gestione del patrimonio immobiliare dell'edilizia popolare»

Si rivelano infondate, nella sentenza n. **121**, le questioni concernenti l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 (Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico), dove si prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e quello dei rapporti con le Regioni promuovano, in sede di Conferenza unificata, la conclusione di accordi con Regioni ed enti locali, aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP.

In proposito, la Corte ribadisce quanto statuito nella sentenza n. 94 del 2007, e cioè che la gestione del patrimonio immobiliare degli IACP rientra nella competenza residuale delle Regioni, ma deve rilevare come la norma censurata non attribuisca allo Stato alcuna possibilità di ingerenza in tale ge-

stione. La semplice attività promozionale, di mero stimolo alla conclusione di accordi, liberamente stipulabili dalle Regioni, rimane esterna all'attività gestionale vera e propria, e lascia intatte le competenze regionali in merito.

Risultano, invece fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008.

La norma censurata ricalca in modo evidente quella prevista nell'art. 1, comma 598, della legge n. 266 del 2005, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 94 del 2007. Vengono, infatti, dettati dalla legge statale alcuni criteri, di cui «si tiene conto» ai fini della conclusione degli accordi in materia di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP. Nel comma 1 dello stesso art. 13 il ruolo dello Stato, in una materia di competenza residuale delle Regioni, è limitato alla semplice promozione di accordi, mentre nel comma 2 si impone di tenere conto di alcuni criteri. L'uso del presente indicativo implica, infatti, una doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi di cui sopra. L'espressione ricordata contiene in sé un imperativo che una delle parti dei possibili accordi detta alle altre, limitando così la loro sfera di discrezionalità e pertanto menomando la pienezza della potestà legislativa residuale delle Regioni *ex art. 117, comma 4, Cost.*

Altre fondate risultano le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, che prevede la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene. Per contro, l'attribuzione della medesima facoltà agli enti locali ha l'effetto di consentire a questi ultimi, avvalendosi della legge statale, di scavalcare la competenza regionale, anche nell'ipotesi che le singole Regioni, nella loro discrezionalità legislativa, non ritengano di dare spazio, nel proprio territorio, alle convenzioni previste dalla norma censurata. Pertanto, la norma in esame viola la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di gestione degli immobili di proprietà degli IACP.

Fondate sono anche le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3-*ter*, del d.l. n. 112 del 2008, che prevede la cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi realizzati ai sensi della legge n. 640 del 1954 (Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane). Tale legge prevedeva la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili. Gli alloggi costruiti ai sensi della legge citata erano trasferiti in gestione agli IACP, oggi enti strumentali delle Regioni. La previsione, da parte di una legge statale, della cessione in proprietà di tali immobili realizza pertanto una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni (v. sentenza n. 94 del 2007).

2.4.2. «Formazione professionale»

Le attribuzioni regionali in materia di formazione professionale non sono incise – come rilevato dalla sentenza n. 176 – dal comma 1 dell'art. 23 del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha modificato il testo originario dell'art. 49, comma 3, del d.lgs. n. 276 del 2003, per il quale la durata del contratto di apprendistato professionalizzante non poteva essere «inferiore a due anni e superiore a sei», stabilendo che il predetto contratto non può avere una durata «superiore a sei anni», e così eliminando la previsione della durata minima.

La norma impugnata consente alle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro la conclusione di contratti di apprendistato di durata fino a sei anni, laddove la precedente consentiva tali contratti solo se fossero stati di durata compresa fra i due e i sei anni. La legge non riduce automaticamente i tempi della formazione professionale, ma attribuisce la facoltà, prima non consentita, di concludere contratti fino a due anni, senza eliminare la possibilità di concluderne anche di durata superiore. Saranno dunque le parti sociali a stabilirne una anche inferiore a due anni se funzionale alle esigenze del settore o alle caratteristiche del percorso formativo. Vi sono, infatti, figure professionali per le

quali un contratto di apprendistato di durata inferiore ai due anni può considerarsi sufficiente.

Non è tuttavia lesa la competenza delle Regioni, le quali possono, come prima, contribuire alla disciplina della formazione professionale, dettando norme che prevedano, per il conseguimento di determinate qualifiche professionali, una durata del rapporto non inferiore a due anni.

Un *vulnus* alle competenze regionali viene invece riscontrato nell'art. 23, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha aggiunto all'art. 49 del d.lgs. n. 276 del 2003 il seguente comma: «5-ter. In caso di formazione esclusivamente aziendale non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo».

La Corte ricorda che, nella pronuncia n. 50 del 2005, si afferma che «se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto», con la conseguenza che «occorre perciò tener conto di tali interferenze».

Interferenze che sono correlative alla naturale proiezione esterna dell'apprendistato professionalizzante e all'acquisizione da parte dell'apprendista dei crediti formativi, utilizzabili nel sistema dell'istruzione – la cui disciplina è di competenza concorrente – per l'eventuale conseguimento di titoli di studio.

Nella specie, di tali interferenze non si è tenuto conto e ciò determina l'illegittimità costituzionale della norma – per contrasto con gli artt. 117 e 120 Cost. nonché con il principio di leale collaborazione – in primo luogo con riguardo alle parole «non opera quanto previsto dal comma 5. In questa ipotesi» dal momento che siffatta inapplicabilità finisce per rendere inoperante, senza alcun ragionevole motivo, il principio enunciato nel primo periodo del comma 5, secondo cui «la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale», nel rispetto di criteri e principi direttivi successivamente enunciati, nonché, per l'effetto, della legislazione regionale intervenuta, o che potrebbe intervenire, ai sensi della disposizione citata.

Inoltre, si pone in contrasto con la suddetta scelta di lasciare inalterato il quadro complessivo della disciplina del settore (v. artt. 51 e 53 del d.lgs. n. 276 del 2003) l'abolizione delle competenze regionali in materia di controllo circa il quantum minimo della formazione (art. 50, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 276 del 2003), quanto all'effettiva attuazione dell'obbligo formativo (art. 50, comma 5, lett. e), del d.lgs. n. 276 del 2003) nonché in materia di certificazione dell'avvenuta formazione (art. 50, comma 5, lett. c) e d), del d.lgs. n. 276 del 2003)

Infatti, la nuova disciplina non ha inciso sulle funzioni già svolte dalle Regioni in materia di mercato del lavoro, sulla base della normativa antecedente il d.lgs. n. 276 del 2003, né ha modificato la disciplina contenuta in tale ultimo decreto a proposito del libretto formativo e dei crediti formativi conseguenti allo svolgimento del contratto di apprendistato che attribuiscono un ruolo incisivo alle Regioni, nell'ambito del SIL. Del resto, ciò è finalizzato ad assicurare che i profili formativi siano coerenti con l'istituendo Repertorio delle professioni che definirà gli standard minimi nazionali (in base a quanto previsto dall'art. 52 del d.lgs. n. 276 del 2003), onde assicurare una migliore attuazione alla decisione 2241/2004/CE del 15 dicembre 2004 del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, inerente la definizione di un «Quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze - Europass» e favorire, così, una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale.

In conseguenza, occorre parimenti dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma de qua limitatamente alla parola «integralmente», la quale rimette esclusivamente ai contratti collettivi di lavoro o agli enti bilaterali i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, nonché alle parole, riferite ai contratti collettivi e agli enti bilaterali, secondo le quali essi «definiscono la nozione di formazione aziendale e».

Le suindicate espressioni, infatti, escludendo l'applicazione del precedente comma 5, sono anch'esse lesive dei suddetti parametri costituzionali, perché si traducono in una totale estromissione delle Regioni dalla disciplina de qua. Esse, anzi, appaiono particolarmente lesive in quanto la definizione della nozione di formazione aziendale costituisce il presupposto della applicazione della normativa di cui si tratta e il fatto che lo Stato abbia stabilito come tale definizione debba avvenire e, quindi, implicitamente come vada definita la formazione esterna (di competenza regionale), denota che esso si è attribuito una "competenza sulle competenze" estranea al nostro ordinamento.

Infatti, così come le Regioni non possono, nell'esercizio delle proprie competenze, svuotare sostanzialmente di contenuto la competenza statale (sentenza n. 418 del 2006), analogamente non è ammissibile riconoscere allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale.

Nella specie lo Stato si è unilateralmente attribuito il potere di disciplinare le fonti normative per identificare il discrimine tra formazione aziendale (di sua competenza) e formazione professionale extra aziendale (di competenza delle Regioni), escludendo così qualsiasi partecipazione di queste ultime.

In sintesi, anche nell'ipotesi di apprendistato, con formazione rappresentata come esclusivamente aziendale, deve essere riconosciuto alle Regioni un ruolo rilevante, di stimolo e di controllo dell'attività formativa, sicché il testo del comma 5-ter in oggetto, a seguito delle disposte dichiarazioni di illegittimità costituzionale, risulta essere il seguente: «In caso di formazione esclusivamente aziendale i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo». Esso va comunque letto nell'ambito del sistema normativo nel quale si inserisce, così come sopra ricostruito.

Non viola, da ultimo, le competenze regionali l'art. 23, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha aggiunto all'art. 50, comma 3, del d.lgs. n. 276 del 2003, dopo le parole «e le altre istituzioni formative», i seguenti periodi: «In assenza di regolamentazioni regionali l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative. Trovano applicazione, per quanto compatibili, i principi stabiliti all'articolo 49, comma 4, nonché le disposizioni di cui all'articolo 53».

La questione si basa sull'erroneo presupposto interpretativo per il quale la disposizione censurata imporrebbe, per l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione, la messa a punto di apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative.

Tale lettura non è in alcun modo confortata dalla formulazione della disposizione in oggetto. Lo Stato, infatti, indicando uno strumento per ovviare all'eventuale assenza di regolamentazione regionale, ha permesso di dar luogo effettivamente ai contratti di apprendistato di alta formazione in quelle Regioni ove ancora non sia stata posta una disciplina in tal senso, peraltro con una regolamentazione ispirata a criteri di ragionevolezza (convenzione tra datori di lavoro e Università). Nulla impedisce, poi, alle Regioni di legiferare, riappropriandosi della propria competenza in tema di formazione. L'espressione «in assenza di regolamentazioni regionali» va infatti interpretata come se equivallesse a «fino all'emanazione di regolamentazioni regionali».

Così facendo lo Stato ha introdotto una norma "cedevole", cioè una disposizione destinata a perdere efficacia nel momento in cui la Regione eserciti il proprio potere legislativo.

Pertanto, non è ravvisabile alcuna lesione delle competenze regionali, in quanto le Regioni posso-

no far venire meno, in qualsiasi momento, l'operatività della norma statale, dettando una disciplina in materia di apprendistato di alta formazione (per la parte di rispettiva competenza, cui si riferisce l'art. 23, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008).

Secondo quanto stabilito nella sentenza n. **334**, gli artt. 6, comma 4, e 29, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 30 del 2009 (Disciplina regionale dell'apprendistato), nella parte in cui disciplinano la «formazione formale interna» all'azienda, non risultano invasivi della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

L'art. 48, comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 276 del 2003 stabilisce, in relazione all'apprendistato qualificante, che la disciplina delle «modalità di erogazione della formazione aziendale» è rimessa ai contratti collettivi di lavoro. L'art. 49, comma 5, lett. b), del medesimo decreto legislativo, in relazione all'apprendistato professionalizzante, rinvia alla contrattazione collettiva la determinazione «delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni».

Gli stessi artt. 48, comma 4, e 49, comma 5, del d.lgs. n. 276 del 2003 prevedono che i contratti collettivi di lavoro, nel definire le modalità di erogazione della formazione aziendale per l'apprendistato qualificante, rispettino gli «standard generali fissati dalle regioni competenti» (art. 48, comma 4, lett. c), del d.lgs. n. 276 del 2003). Alle Regioni deve essere riconosciuto un ruolo «di stimolo e di controllo dell'attività formativa».

Le disposizioni impugnate non invadono le competenze legislative esclusive dello Stato. Da un lato, sia l'art. 6, comma 4, lettere da a) a d), sia l'art. 29, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo n. 30 del 2009 si limitano a formulare indicazioni generali relative alla capacità formativa dell'azienda, che riprendono, a grandi linee, criteri e requisiti già previsti dalla legislazione statale. Dall'altro, gli artt. 6, comma 4, lett. e), e 29, comma 3, sono espressione del potere di controllo delle Regioni in materia (come indicato dalla sentenza n. 176 del 2010), perché definiscono i criteri e le modalità di verifica della formazione aziendale, non la capacità formativa dell'impresa.

2.4.3. «Servizi sociali»

Nella sentenza n. **226**, la Corte condivide le doglianze regionali avverso il comma 40 dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, dove si prevede che «i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale» per quanto attiene al riferimento alle «situazioni di disagio sociale»: una espressione in rapporto alla quale non risulta, a differenza di quanto constatato relativamente alla «sicurezza urbana», praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale.

La valenza semantica propria della locuzione «disagio sociale» – già di per sé assai più distante, rispetto a quella di «sicurezza urbana», dall'ambito di materia previsto dall'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – si coniuga, difatti, all'impiego della disgiuntiva «ovvero» («eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»), che rende palese l'intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese dalla locuzione precedente.

Il rilievo letterale, anche alla luce del generale canone ermeneutico del “legislatore non ridondante”, impedisce di interpretare la formula in questione in senso fortemente limitativo, tale da ridurre l'inquadramento nell'ambito dell'attività di prevenzione dei reati: ossia di ritenerla riferita a quelle sole «situazioni di disagio sociale» che, traducendosi in fattori criminogeni, determinino un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti. In questa accezione, essa risulterebbe, infatti, già interamente inclusa nel preliminare richiamo agli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, come attesta puntualmente il d.m. 5 agosto 2008, che – al fine di specificare i poteri sindacali a tutela della sicurezza urbana – richiede ai sindaci di intervenire «per prevenire e contrastare», proprio e anzitutto, «le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminali, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con

l'impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool» (art. 2, lett. a).

Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali». Tale materia – appartenente alla competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010) – individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (*ex plurimis*, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004).

Non può, al riguardo, condividersi la tesi della difesa dello Stato, secondo cui le disposizioni impugnate non inciderebbero su tale competenza regionale, in quanto gli osservatori volontari previsti dalla legge n. 94 del 2009 si limitano a segnalare «situazioni critiche», senza erogare servizi. Il monitoraggio delle «situazioni critiche» rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del «disagio sociale»: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale.

Neppure può essere utilmente invocato, al fine di ricondurre l'intera disciplina in esame nell'alveo della competenza statale, il criterio della prevalenza. L'applicazione di questo strumento per comporre le interferenze tra competenze concorrenti implica, infatti, da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall'altro, che una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale, ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità (sentenza n. 222 del 2006).

Nell'ipotesi in esame, per contro, il riferimento alle «situazioni di disagio sociale» si presenta come un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* ispiratrice delle norme impugnate, quale dianzi delineata, finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata. Gli interventi del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, la circostanza che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali) – previsioni tutte pienamente coerenti in una prospettiva di tutela della «sicurezza urbana», intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino – perdono tale carattere quando venga in rilievo il diverso obiettivo di porre rimedio a condizioni di disagio ed emarginazione sociale.

Il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 viene dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale».

Nella sentenza n. 299, si rileva che, contrariamente a quanto deduce lo Stato ricorrente, non è riconducibile all'ordinamento penale, materia di competenza dello Stato, il disposto dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Puglia n. 32 del 2009 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia); in virtù del quale, «d'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, la Regione programma interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva, nonché ai permessi premio *ex* articolo 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come inserito dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 e da ultimo modificato dall'articolo 2, comma 27, lett. b), della legge 15 luglio 2009, n. 94».

Per la Corte la formula lessicale del comma impugnato e la considerazione che il citato art. 15 ha ad oggetto le «politiche di inclusione sociale», rendono palese che la Regione, nell'ambito

dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della medesima, può approntare le misure assistenziali materiali, strumentali a garantire le condizioni necessarie, affinché gli immigrati possano accedere alle misure alternative alla detenzione che, a seguito della dichiarazione parziale di illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge n. 354 del 1975 (sentenza n. 78 del 2007), possono, eventualmente, essere concesse anche agli stranieri extracomunitari entrati illegalmente nel territorio dello Stato, ovvero privi del permesso di soggiorno.

La norma non interviene in nessun punto e modo sulla disciplina e sui presupposti di dette misure. Inoltre, stabilisce che la stessa programmazione degli interventi necessari per rimuovere le condizioni che potrebbero impedire l'accesso alle medesime deve essere effettuata d'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e, quindi, dispone che la Regione debba conformarsi alle esigenze di tale organo, senza neppure prevedere alcun onere di collaborazione a carico di quest'ultimo.

2.4.4. *Il regime dei controlli*

Con la sentenza n. 172 la Corte ritiene inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 30 e 30-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2009 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, con il quale è stato modificato l'art. 3 della legge n. 20 del 1994, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, 100, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, all'art. 9 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché al principio di leale collaborazione

Per effetto della intervenuta modifica, fra gli atti sui quali è esercitato il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti vanno ora annoverati, ai sensi della novellata lett. *f-bis*) del comma 1 del citato art. 3 della legge n. 20 del 1994, anche i contratti con i quali vengono conferiti ad esperti, di particolare e comprovata specializzazione, incarichi individuali ai sensi dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e, ai sensi della lett. *f-ter*), i contratti, concernenti studi e consulenze, commissionati a soggetti estranei alla Amministrazione, di cui all'art. 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, mentre, ai sensi del nuovo comma 1-*bis*, i predetti controlli sono compiuti dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei conti. Secondo la Corte, una lettura sistematica della normativa in oggetto induce a ritenere che con l'inserimento delle lettere *f-bis*) e *f-ter*) non si sia modificato l'ambito soggettivo delle Amministrazioni i cui atti sono sottoposti a controllo. Tra l'altro, le due previsioni aggiuntive costituiscono un'ulteriore articolazione della lett. *f*), la quale, incontestabilmente, si riferisce ad atti delle Amministrazioni dello Stato. Infine, la stessa intitolazione della sezione cui il controllo è attribuito, ai sensi dell'aggiunto comma 1-*bis*, che reca la denominazione di "Sezione di controllo di legittimità sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato", è conclusivo indice della portata delle disposizioni.

Una diversa interpretazione, che, proprio perché contraddetta da una lettura sistematica dell'impianto normativo e da una esegesi testuale delle interpolate disposizioni, richiede una dimostrazione assai rigorosa, non può certamente fondarsi sull'assai fragile argomento costituito dal generico richiamo in essa contenuto al d.lgs. n. 165 del 2001, posto che tale testo legislativo – peraltro espressamente citato nella sola lett. *f-bis*) e non anche dalla successiva lett. *f-ter*) – è evocato non al fine di riferire soggettivamente il campo di applicazione delle norme di nuova creazione a tutti i destinatari dello stesso decreto legislativo, ma solo per delineare la tipologia degli atti suscettibili, *ex novo*, del controllo di legittimità della Corte dei conti.

Non essendovi, secondo la Corte, ragioni che possano, alla luce di una lettura coerentemente organica dell'intero art. 3 della legge n. 20 del 1994, fondare l'assunto sulla base del quale la Regione ricorrente giustifica la proposizione del suo ricorso, e dovendo, invece, affermarsi la inapplicabilità delle disposizioni censurate agli atti delle Regioni e degli enti locali, viene meno l'interesse stesso della ricorrente a proporre la presente questione di legittimità costituzionale.

2.5. L'attrazione in sussidiarietà di competenze normative da parte dello Stato

Oltre che come criterio di allocazione delle funzioni amministrative, anche nel corso del 2010 il principio di sussidiarietà – uno dei cardini dell'attuale assetto autonomistico della Repubblica – è stato applicato come titolo giustificativo dell'intervento statale in materie formalmente attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni in diverse occasioni.

Per il rilievo delle fattispecie, meritano una analisi separata due decisioni.

La sentenza n. **278** affronta una particolare ipotesi di chiamata in sussidiarietà nel corso dell'esame dell'art. 26, comma 1, della legge n. 99 del 2009 (Delega al Governo in materia energia nucleare), laddove stabilisce che «con delibera del CIPE, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere della Conferenza unificata, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sono definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale. La Conferenza unificata si esprime entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende acquisito».

Le Regioni ritengono che la norma attenga a materia oggetto di potestà legislativa ripartita, e, nello specifico, alla produzione dell'energia; al governo del territorio, alla tutela della salute: pertanto, ove essa prevedesse una potestà di tipo regolamentare, sarebbe violato l'art. 117, comma 6, Cost., che riserva alle Regioni la potestà regolamentare in tali materie. Se invece si trattasse di una funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, la norma sarebbe illegittima, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con la Conferenza unificata, e nella parte in cui non prevede, altresì, l'intesa con ciascuna Regione interessata con riguardo alla scelta della «tipologia dello specifico impianto in uno specifico luogo», come aggiungono Emilia-Romagna ed Umbria.

La Corte esclude che la norma impugnata abbia conferito al CIPE una potestà regolamentare, poiché, nel caso di specie, la potestà affidata al CIPE 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. Essa, invece, esprime una scelta di carattere essenzialmente tecnico.

Si è pertanto in presenza dell'esercizio di una funzione amministrativa, rispetto al quale viene invece in rilievo l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla competenza concorrente in materia di energia: la legge delega, in ragione di un interesse all'esercizio unitario della funzione, ne ha disposto la attrazione in sussidiarietà, limitandosi, tuttavia, a prevedere il parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa.

Il primo profilo da porre in evidenza, a tal proposito, concerne l'estraneità del contenuto precettivo della norma rispetto alla fase di realizzazione del singolo impianto. L'art. 26, comma 1, infatti, disciplina la sola fase preliminare di selezione, in linea astratta, delle tipologie di impianti realizzabili dai soggetti richiedenti, mentre tace con riguardo alla scelta dello specifico impianto da realizzare in concreto, sia pure sulla base della delibera del CIPE. Quest'ultima opzione rientra a tutti gli effetti, come si è detto, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica retto dall'art. 25, comma 2, lettere g) e h), in relazione alla «istanza del soggetto richiedente», e per tale via si offre alla codeterminazione dell'atto da parte della Regione interessata, una volta che il legislatore delegato abbia provveduto ad introdurre la relativa intesa.

In ordine all'adeguatezza dello strumento partecipativo prescelto dalla legge delega, ovvero del parere, anziché dell'intesa con la Conferenza unificata, la Corte ricorda che la chiamata in sussidiarietà può «superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefigiuri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003)

Tale principio è destinato ad operare senza eccezione alcuna laddove l'attrazione in sussidiarietà della funzione, accompagnandosi all'attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare

fattispecie altrimenti di competenza regionale, implica un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale, con l'effetto che il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si trova collocato interamente entro la prima sfera, e viene sottratto alla seconda. In presenza di un tale effetto, ed al fine di assicurare l'emersione degli interessi intestati dalla Costituzione all'autonomia regionale, la legge statale deve garantire la riespansione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale (sentenza n. 383 del 2005).

Altro discorso va invece svolto con riguardo al caso, che ricorre con riferimento alla disposizione impugnata, in cui la legge statale, in materia di competenza concorrente, attribuisce la funzione amministrativa, di cui va assicurato l'esercizio unitario ai sensi dell'art. 118 Cost., ad un organo centrale, laddove essa sia caratterizzata da una natura eminentemente tecnica, che esige, in quanto tale, scelte improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze. Per tale evenienza, la Corte ha già affermato che «il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» (sentenza n. 285 del 2005).

L'art. 26, comma 1, risponde appunto alla necessità che la selezione delle tipologie ammissibili di impianti nucleari sia governata secondo criteri tecnici di efficacia e sicurezza, affinché la successiva individuazione della struttura compatibile con simile preliminare scrematura sia svolta (nel corso della fase di concreta allocazione di essa, cui dovrà partecipare ciascuna Regione interessata), sulla base di tale comune, e necessaria garanzia. Tale disposizione, così interpretata, si sottrae per tali motivi alle censure mosse; le questioni ad essa relative sono perciò infondate.

Nella sentenza n. 215, la Corte condivide le doglianze regionali secondo cui non sussisterebbero le ragioni giustificatrici della chiamata in sussidiarietà in capo ad organismi statali riferita all'art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1, lett. a), del d.l. n. 103 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 141 del 2009, che prevede la realizzazione di interventi urgenti relativi alla produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia da effettuarsi da parte di uno o più commissari straordinari del Governo, con ricorso a capitale prevalentemente o interamente privato.

In considerazione del fatto che si verte in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, la Corte ritiene che non può in astratto contestarsi che l'individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello centrale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. In concreto, però, quando un simile spostamento di competenze è motivato con l'urgenza che si ritiene necessaria nell'esecuzione delle opere, esso dev'essere confortato da valide e convincenti argomentazioni.

Trattandosi di iniziative di rilievo strategico, ogni motivo d'urgenza dovrebbe comportare l'assunzione diretta, da parte dello Stato, della realizzazione delle opere medesime.

Invece la disposizione impugnata stabilisce che gli interventi da essa previsti debbano essere realizzati con capitale interamente o prevalentemente privato, che per sua natura è aleatorio.

Si aggiunga che la previsione, secondo cui la realizzazione degli interventi è affidata ai privati, rende l'intervento legislativo statale anche sproporzionato. Se, infatti, le presunte ragioni dell'urgenza non sono tali da rendere certo che sia lo stesso Stato, per esigenze di esercizio unitario, a doversi occupare dell'esecuzione immediata delle opere, non c'è motivo di sottrarre alle Regioni la competenza nella realizzazione degli interventi.

I canoni di pertinenza e proporzionalità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di riconoscere la legittimità di previsioni legislative che attraggano in capo allo Stato funzioni di competenza delle Regioni non sono stati, quindi, rispettati.

2.6. Il potere regolamentare

La ripartizione del potere regolamentare tra Stato e regioni è stato preso in considerazione nel corso dell'analisi dei singoli titoli competenziali. A titolo meramente esemplificativo, può citarsi la sen-

tenza n. **325**, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 23-*bis*, comma 10, lett. *a*), prima parte, del decreto-legge n. 112 del 2008, articolo aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008, sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, limitatamente alle parole: «l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e». Infatti, la disposizione denunciata – in cui si prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno – attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare.

3. Il principio cooperativo

Il principio di leale cooperazione connota fortemente il regionalismo italiano: nella disamina relativa al riparto delle competenze normative se ne sono avute molteplici conferme. Rinviando a quanto sin qui detto per l'analisi dell'incidenza del principio sulla ripartizione delle funzioni tra i livelli territoriali, può qui menzionarsi una statuizione particolarmente indicativa della funzione che il principio svolge in senso conformativo del sistema dei rapporti tra i livelli di governo.

Nella sentenza n. **121**, un *vulnus* al principio cooperativo viene rinvenuto nell'art. 11, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 (Piano nazionale di edilizia abitativa), laddove si prevedono accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza Unificata, comunque approvabili decorsi novanta giorni senza il raggiungimento dell'intesa.

L'ultimo periodo del suddetto comma 4 vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti «un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto»; non è legittima infatti «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (sentenza n. 24 del 2007). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo «reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (sentenza n. 339 del 2005). Se queste cautele sono valide per tutti i casi in cui sia prevista un'intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde.

Peraltro, l'art. 3, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 281 del 1997 contiene una norma di chiusura in quanto prevede che «3. Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

Una ulteriore violazione dello stesso principio viene rinvenuto nell'art. 11, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008 (Piano nazionale di edilizia abitativa), laddove si prevede che l'attuazione del Piano avvenga con le modalità proprie delle infrastrutture strategiche, alternative rispetto agli accordi di programma, per i quali è richiesta la garanzia dell'intesa con la Conferenza unificata.

In questo modo, ritiene la Corte, il legislatore intende garantire la speditezza delle procedure, a discapito però delle competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni. Difatti, il ricorso alle modalità proprie delle infrastrutture strategiche è previsto in alternativa agli accordi di programma, per la cui approvazione è richiesta l'intesa con la Conferenza unificata. A questa norma si attagliano le censure indirizzate all'intero art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, di talché sono, nel caso di specie, da ac-

cogliersi per violazione del principio di leale collaborazione.

Da segnalare è altresì che, nella sentenza n. **334**, gli artt. 25, comma 2, e 28, comma 1, della legge regionale abruzzese n. 30 del 2009 (Disciplina regionale dell'apprendistato), nel prevedere che la Giunta regionale possa disciplinare in via autonoma i profili formativi dell'apprendistato, violano il principio di leale collaborazione, in quanto dispongono che la Regione possa provvedere unilateralmente a regolare la materia, anziché codeterminare i profili formativi dell'apprendistato per il tramite dello strumento (l'intesa) appositamente contemplato dalla legislazione statale.

4. L'autonomia finanziaria

Con riguardo alla disciplina dell'autonomia finanziaria, la Corte ha reso importanti decisioni concernenti le funzioni normative in tema di «sistema tributario e contabile dello Stato» ed in tema di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che sono state analizzate in precedenza. Altre decisioni, che verranno prese in esame in seguito, hanno riguardato specificamente taluni aspetti dell'autonomia finanziaria (e delle competenze normative ad essa connesse) delle regioni speciali.

In questa sede, si passeranno in rassegna alcune rilevanti affermazioni concernenti le previsioni contenute nei commi quinto e sesto dell'art. 119 della Costituzione.

4.1. Le azioni positive volte a rimuovere gli squilibri economici e sociali

Con la sentenza n. **15**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, con legge n. 133 del 2008, il quale nello stabilire che, «per favorire l'attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali», prevede che il citato decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali e con il Ministro della semplificazione normativa, sia adottato – in asserito contrasto col principio di leale collaborazione – “sentita” la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e non sia acquisita l'intesa con questa.

In proposito, la Corte ha ritenuto non giustificata la doglianza regionale, posto che la competenza legislativa, nell'esercizio della quale è stata emanata la disposizione censurata, risulta essere esclusivamente statale.

Siffatta disposizione è, infatti, riconducibile all'utilizzo di «strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico» (sentenza n. 14 del 2004). La particolare destinazione dei benefici di cui al decreto ministeriale in discorso alle aree del Mezzogiorno, rende palese la finalità dell'intervento come volto «a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 175 del 2005), di talché esso può, a giusta ragione, essere inquadrato nell'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli squilibri economici e sociali, di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

Siffatto inquadramento, ha concluso la Corte, esclude che possa ritenersi violato il principio della leale collaborazione là dove la disposizione statale prevede che il coinvolgimento delle istanze regionali che essa stessa ravvisa – istanze peraltro richiamate anche in sede di materiale redazione del decreto ministeriale in questione – si realizzi a livello di acquisizione di parere e non di intesa.

4.2. I vincoli posti all'impiego delle risorse per il finanziamento del servizio sanitario nazionale

Con la sentenza n. **207**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 23, lett. e), del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009,

nella parte in cui aggiunge all'art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, i commi *5-bis* e *5-ter*.

La Corte, dopo avere ritenuto che le norme impugnate rientrano nella materia «tutela della salute», ha verificato, trattandosi di una materia rimessa alla competenza legislativa concorrente, se alle stesse possa essere riconosciuta la natura di normativa di principio.

La risposta della Corte è stata negativa, in quanto la disciplina introdotta dai citati commi *5-bis* e *5-ter* non lascia alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione, con l'effetto, peraltro, di vincolare risorse per l'effettuazione di una prestazione che non rientra nella materia di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., incidendo, in tal modo, anche sull'autonomia finanziaria della Regione, tutelata dall'art. 119 Cost.

In conclusione, secondo la Corte, il comma *5-bis* dell'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il quale dispone che le visite fiscali sul personale dipendente delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale e che i relativi oneri sono a carico delle aziende sanitarie, non è ascrivibile ad alcun titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato e, trattandosi di normativa di dettaglio in materia di «tutela della salute», si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., mentre il comma *5-ter*, che vincola una quota delle risorse per il finanziamento del servizio sanitario nazionale, destinandole a sostenere il costo di una prestazione che non può essere qualificata come livello essenziale di assistenza, si pone in contrasto con l'art. 119 Cost., ledendo l'autonomia finanziaria delle Regioni.

4.3. Il patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni

Con la sentenza n. **20**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione relativa alla mancata inclusione nella clausola di salvaguardia di cui al comma 14 dell'art. 2 del decreto-legge n. 112 del 2008, del patrimonio disponibile delle Regioni, sollevata sotto il profilo che non sarebbe legittima, per violazione degli artt. 118 e 119 Cost., «la astratta precostituzione per legge di una generica ed apodittica affermazione di prevalenza – sempre e comunque – dell'interesse dello sviluppo della banda larga rispetto alle legittime pretese delle Regioni titolari di beni interessati da tale sviluppo».

Una volta ristabilita l'eguaglianza di trattamento fra tutti i soggetti pubblici titolari di patrimoni indisponibili nella surrichiamata clausola di salvaguardia, la Corte ha ritenuto che l'individuazione circoscritta a questa tipologia di beni e, dunque, non estesa ad altri, come i beni del patrimonio disponibile degli enti pubblici, in genere non destinati a pubblici servizi (sentenza n. 138 del 1981), rientra nell'esercizio non manifestamente irragionevole della discrezionalità del legislatore. E ciò tanto più in un settore nel quale è evidente l'interesse collettivo alla sollecita realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica (sentenza n. 336 del 2005).

Del pari non fondata è stata ritenuta la censura relativa alla mancata previsione nell'art. 2, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, di compensi o canoni per l'utilizzo di suolo pubblico a favore dei soggetti pubblici – i quali verserebbero in una condizione irragionevolmente peggiore rispetto ai soggetti privati – con riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 e all'autonomia patrimoniale e finanziaria della Regione (art. 119 Cost.).

Infatti, secondo la Corte la questione muove da un erroneo presupposto interpretativo.

La disposizione impugnata non preclude infatti alle Regioni di invocare, ove ne sussistano i presupposti, la previsione di cui all'art. 92 del decreto legislativo n. 259 del 2003, che, in ordine alle «servitù occorrenti al passaggio con appoggio dei fili, cavi ed impianti connessi alle opere considerate dall'articolo 90, sul suolo, nel sottosuolo o sull'area soprastante», ammette l'indennizzabilità del sacrificio sofferto.

Infatti, il comma 3 dell'art. 92 citato rimette all'autorità competente la determinazione della «indennità dovuta ai sensi dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327». Il successivo comma 8 stabilisce che «il proprietario che ha ricevuto una indennità per la servitù impostagli, nel momento in cui ottiene di essere liberato dalla medesima, è tenuto al rimborso della somma ricevuta, detratto l'equo compenso per l'onere già subito».

Richiamando i soli artt. 90 e 91 del codice delle comunicazioni elettroniche, l'impugnata disposizione non può, quindi, essere interpretata nel senso di escludere l'applicabilità del succitato art. 92, a condizione, come è ovvio, che siano integrati tutti i presupposti che questa disposizione prevede a tal fine.

Pertanto, la posizione delle Regioni e dei soggetti privati è identica sotto il profilo che qui viene in rilievo, potendo le une e gli altri invocare l'indennità solo in caso di costituzione di una servitù, e non già in presenza di una limitazione legale della proprietà.

La Corte ha concluso che la censura, che la ricorrente ha posto sotto l'esclusivo profilo della irragionevole disparità di trattamento tra Regione e parti private, con conseguente pregiudizio del patrimonio regionale, è pertanto, da ritenere, non fondata.

5. Il potere sostitutivo

Nella sentenza n. 278 si dichiara basata su un erroneo presupposto interpretativo la doglianza delle regioni avverso il principio e criterio direttivo dettato dall'art. 25, comma 2, lett. *f*), della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Delega al Governo in materia energia nucleare), in riferimento alla «determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, secondo quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione», in quanto nel vigente assetto istituzionale della Repubblica, la Regione gode di una particolare posizione di autonomia, costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.), sicché si deve escludere che il legislatore delegato abbia potuto includere le Regioni nella espressione censurata.

In occasione della impugnativa di numerose disposizioni della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 14, decisa con la sentenza n. 2, il ricorrente, preliminarmente, deduce che detta Regione rientra tra quelle che hanno sottoscritto con lo Stato l'accordo per il rientro dai disavanzi nel settore sanitario, impegnandosi a procedere ad una ricognizione delle loro cause e ad elaborare un programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, nella prospettiva di individuare gli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Sul presupposto che non siano stati rispettati gli adempimenti previsti dal citato accordo, concluso il 28 febbraio 2007, il ricorrente deduce che il Consiglio dei ministri – dopo aver inutilmente diffidato la Regione ad adottare tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano – si è avvalso dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 222 del 2007. Pertanto, con deliberazione dell'11 luglio 2008, il Presidente della Regione è stato nominato commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo regionale nel settore sanitario.

Il ricorrente – con riferimento alla legge regionale n. 14 del 2008 – si duole del fatto che talune disposizioni di quest'ultima, sebbene dichiaratamente dirette allo scopo di dare attuazione agli interventi «prioritari» individuati nella delibera di commissariamento, risulterebbero non «coerenti» con detto scopo e, per di più, anche emanate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», giacché «risultano illogicamente sovrapporsi» ai medesimi.

La disamina dello Stato ricorrente viene condivisa dalla Corte; ciò che conduce a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 85, laddove recita che “Al fine di salvaguardare, in via di autotutela, l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria e di bilancio della Regione, [...], non possono essere apportate modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale.”

Tale comma si riferisce all'intero contenuto della legge regionale di assestamento del bilancio, non ricavandosi dalla lettura della norma argomenti, di segno diverso, che inducano a ritenere le disposizioni dallo stesso enunciate limitate esclusivamente alla sanità regionale.

Ne consegue che il comma 85 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo solo nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro.

Tale conclusione è imposta dalla constatazione che la scelta di riservare esclusivamente agli organi ordinari della Regione la modifica delle «disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili», pur quando esse presentino profili di interferenza con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario *ad acta*, e dunque in una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Del resto, nel caso di specie, il potere sostitutivo risulta esercitato, non solo in forza di quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del già citato decreto-legge n. 159 del 2007, convertito nella legge n. 222 del 2007, ma, più in generale, nel rispetto delle condizioni all'uopo individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte, difatti, ha affermato la necessità «che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'an; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedimentali, in conformità al principio di leale collaborazione» (sentenza n. 240 del 2004; in senso conforme sentenza n. 383 del 2005).

Infine, alla base dell'esercizio del potere sostitutivo, nell'ipotesi in esame, si pone pur sempre l'inerzia della Regione nel dare attuazione a quanto concordato con il Governo, sicché la scelta «di aderire alle intese ed agli accordi» è frutto di una autonoma determinazione regionale, e non può, dunque, «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» (sentenza n. 97 del 2007).

Non è, invece, fondata la questione avente ad oggetto l'impugnazione del comma 65, in quanto il silenzio serbato da tale norma sui destinatari degli «interventi prioritari posti a base della procedura di commissariamento *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo sanitario» (ai quali essa fa riferimento nel richiamare le previsioni contenute nei commi 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72), rende la stessa priva di autonomo contenuto precettivo e, di riflesso, della capacità di ledere le prerogative del commissario.

Era, pertanto, onere del ricorrente – nel dolersi della circostanza che quegli interventi risultano affidati agli organi ordinari della Regione, «senza alcun riferimento alle competenze e funzioni del commissario» – procedere alla diretta impugnativa, sotto questo profilo, dei suddetti commi, ciò che, invece, non è avvenuto.

È, poi, fondata la questione relativa al comma 69, lettere b) e c), che riguarda l'istituzione di un Osservatorio regionale per il governo delle richieste e delle disponibilità di personale del comparto sanità posto in mobilità.

Invero, le misure di cui alle suindicate lettere del comma in esame – consistenti nella previsione tanto di «forme di incentivazione economica per la mobilità volontaria», quanto di «meccanismi di incentivi all'esodo» del personale del comparto sanità – si presentano, innanzitutto, non coerenti rispetto all'obiettivo – pur dichiaratamente perseguito – del rientro nell'equilibrio economico finanziario previsto dall'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

Le stesse, inoltre, essendo adottate «in difetto di qualsiasi previsto coordinamento con i poteri a tal fine attribuiti al nominato commissario *ad acta*», risultano effettivamente destinate a sovrapporsi a questi ultimi.

Ricorrono, dunque, i denunciati vizi di irragionevolezza intrinseca e di violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che impongono la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Sono, infine, costituzionalmente illegittime le disposizioni di cui ai commi 79, 80, 81 e 82.

La proroga automatica, disposta dal comma 79 fino al 30 giugno 2010, dei direttori generali, non-

ché dei direttori sanitari e amministrativi, in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2008, si pone in contrasto con quanto stabilito dalla più volte citata deliberazione governativa di commissariamento, oltre che con la previsione dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito dalla legge n. 222 del 2007, in forza del quale rientra tra le facoltà del commissario *ad acta* il potere non già soltanto di proporre alla Regione «la sostituzione dei direttori generali delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere», bensì quello di «motivatamente disporre» la «sospensione dalle funzioni» dei direttori generali, facoltà che implica, evidentemente, anche quella della loro sostituzione, trattandosi di assicurare, con tale misura, la continuità nello svolgimento di incarichi che – per il loro carattere apicale – non tollerano alcuna *vacatio*.

Ricorre, dunque, anche in questo caso la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina recata dalle norme impugnate integra una menomazione delle attribuzioni del commissario *ad acta*.

6. Le variazioni territoriali

La sentenza n. 246 dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldieci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini), sollevata in riferimento all'art. 132, secondo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione. Con riferimento alla asserita violazione del secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, in quanto nel corso del procedimento parlamentare di approvazione della legge medesima, il parere, reso in senso contrario al distacco, emesso dalla Assemblea legislativa della Regione Marche ai sensi della citata disposizione costituzionale non è stato oggetto di sostanziale considerazione risultante da atti ufficiali e conoscibili, come, invece, avrebbe richiesto l'art. 132 della Costituzione, deve affermarsi che la sicura incidenza che i pareri espressi dalle Regioni vengono ad avere nell'ambito della procedura prevista dal secondo comma dell'art. 132 Cost. non può comunque concretizzarsi nell'esistenza a carico del Parlamento di ulteriori oneri procedurali susseguenti alla espressione del parere ed alla sua acquisizione in sede parlamentare. La norma costituzionale infatti, l'unica che possa porre dei vincoli di carattere procedimentale all'operato degli organi legislativi, non prescrive che, esauritasi la prima delle due fasi in cui si articola lo speciale procedimento di cui all'art. 132, secondo comma, della Costituzione (cioè quella avente ad oggetto la consultazione referendaria e la espressione del parere dei Consigli regionali interessati), la seconda fase (quella cioè che ha inizio con la presentazione del disegno di legge), si svolga secondo forme sostanzialmente diverse rispetto a quelle legislative ordinarie. Richiedere, pertanto, che gli organi parlamentari «rendano conoscibili le specifiche ragioni in forza delle quali ess(i) si siano eventualmente determinat(i) in senso difforme rispetto ai punti di vista espressi dalle Regioni interessate», o che abbiano oneri motivazionali, equivarrebbe ad inserire un ulteriore aggravamento della procedura non richiesto dalla disposizione che si assume violata. Egualmente infondato è il motivo di censura svolto sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, essendo stato il ricordato parere negativo solamente acquisito agli atti, senza che la Regione che lo ha reso sia stata posta in condizione di conoscere i motivi che hanno spinto le Camere a discostarsi da esso, così risultando violate le regole di reciproco rispetto attraverso le quali devono svolgersi le relazioni tra i soggetti cui spettano poteri riconosciuti dalla Costituzione. Invero, salva ed impregiudicata la assai dubbia congruità del parametro invocato nei confronti di una fattispecie avente ad oggetto lo svolgimento della funzione legislativa, non può non osservarsi che la previsione di un onere di informazione - il cui contenuto formale e sostanziale non è, peraltro, univocamente chiarito dalla stessa Regione ricorrente - gravante sulle Camere, in favore del Consiglio regionale che abbia reso il parere ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, si risolverebbe in un appesantimento della procedura di approvazione della legge che dispone la variazione territoriale, non giustificato da alcuna norma di rango costituzionale.

7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

Nel 2010 sono state numerose anche le decisioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le

Province autonome di Trento e di Bolzano. In molti casi sono venute in rilievo le modalità di applicazione a tali enti delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione – così come modificato nel 2001 – e, in particolare, della c.d. clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. Stando a quest'ultima disposizione infatti, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della [...] legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Per quanto riguarda le pronunce d'interesse ai fini della ricostruzione del riparto di competenze tra Stato ed autonomie speciali, perciò, nel prosieguo dell'analisi l'attenzione sarà precipuamente rivolta alle decisioni riguardanti i titoli competenziali fissati negli Statuti speciali di cui all'art. 116, comma 1, della Costituzione.

Un ulteriore ambito d'interesse è costituito dalle condizioni dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e delle Province autonome: nel 2010, infatti, diverse pronunce hanno avuto ad oggetto aspetti particolari del regime finanziario di taluni fra questi enti, oppure le relazioni tra il percorso di riforma della finanza regionale e locale avviato dalla legge n. 42 del 2009 – e preceduto da alcuni interventi normativi anteriori – e il particolare regime finanziario applicato nei singoli enti ad autonomia speciale.

7.1. La ripartizione delle competenze normative tra Stato ed autonomie speciali

Nel corso del 2010 la Corte costituzionale si è soffermata in numerose occasioni sulle disposizioni degli Statuti speciali attributive di competenza legislativa; talvolta queste sono state adoperate come parametro, talaltra la Corte si è trovata a chiarirne la portata e i limiti rispetto ai titoli competenziali di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

7.1.1. Le materie di competenza primaria

- a) «Ordinamento dei masi chiusi e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini» (art. 8, n. 8, del d.P.R. n. 670 del 1972)

Nella sentenza n. 173 la Corte ha rigettato una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 35, comma 2, della legge n. 340 del 2000, come sostituito dall'art. 22, comma 1, della legge n. 229 del 2003. La norma sospettata d'incostituzionalità prevede che «Chi intende proporre in giudizio una domanda relativa all'ordinamento dei masi chiusi è tenuto ad esperire il tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203».

Ad avviso del giudice remittente tale disposizione sarebbe stata illegittima, poiché lo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige riserva la disciplina dell'ordinamento dei masi chiusi alla potestà legislativa primaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 8, n. 8, del d.P.R. n. 670 del 1972). Poiché tale potestà legislativa si estenderebbe fino alla materia processuale, il legislatore statale del 2003 avrebbe così violato i propri limiti competenziali.

La Corte si è pronunciata per l'infondatezza della questione. La potestà primaria del legislatore provinciale in materia di ordinamento dei masi chiusi, «più ampia [...] anche rispetto a quella ordinariamente spettantegli laddove essa si caratterizza per essere primaria, trova la sua giustificazione nell'esigenza di rispettare e, se del caso, ristabilire la disciplina del maso chiuso quale si è stratificata nella tradizione e nell'esperienza giuridica riconducibile al diritto preesistente a quello nazionale (sentenze n. 405 del 2006 e n. 4 del 1956)». Sulla base di questi principi la Corte in diverse occasioni ha riconosciuto la legittimità di disposizioni legislative provinciali, relative alla disciplina del maso chiuso, che incidevano anche sul diritto privato e sulla giurisdizione, in quanto, «per il tramite di esse, si tendeva a ripristinare alcuni aspetti originari e tradizionali della complessiva normativa afferente all'istituto» (sentenze n. 4 del 1956 e n. 55 del 1964). Ogniqualvolta tale finalità non sia riscontrabile, riemergono gli ordinari limiti alla competenza legislativa primaria provinciale (art. 4 del d.P.R. n. 670 del 1972) e «la competenza nelle predette materie del legislatore statale, simmetricamente, conserva l'abituale estensione».

Alla luce di questi principi la questione di legittimità della disposizione impugnata risulta infonda-

ta. Essa infatti, introducendo una misura processuale con finalità di deflazione del contenzioso, «non opera alcuna, sia pur marginale, trasformazione della disciplina sostanziale dell'istituto stesso rispetto ai suoi contenuti fissati nella tradizione giuridica».

b) «Caccia» (art. 4, n. 3, della legge cost. n. 1 del 1963)

Nella sentenza n. **233** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art., 36, comma 2, dell'art., 37, comma 1, e dell'art. 48, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2009 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008).

Per quanto qui interessa, l'art. 37, comma 1 della legge regionale n. 13 del 2009 individuava i criteri in base ai quali è possibile esercitare l'attività venatoria sul territorio regionale, prevedendo che «In funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la Regione Friuli-Venezia Giulia, le specie elencate nell'allegato II della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, possono essere oggetto di attività venatoria nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale di recepimento».

Le disposizioni regionali impugnate sono riconducibili alla materia «caccia», rientrando nella competenza legislativa primaria della Regione (art. 4, n. 3, dello Statuto di autonomia). Lo stesso Statuto, però, subordina l'esercizio della potestà legislativa in tale materia al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. L'art. 7 della direttiva n. 79/409/CEE prevede che le specie ornitologiche elencate nell'allegato II possono essere oggetto di atti di caccia «nel quadro della legislazione nazionale». In attuazione di tale precetto normativo comunitario, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 contempla appositi elenchi delle specie cacciabili e dei periodi in cui ne è autorizzato il prelievo venatorio, nonché i procedimenti eventualmente diretti a modificare tali previsioni. L'art. 18, perciò, «garantisce, nel rispetto degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva n. 79/409/CEE, standard minimi e uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale e, pertanto, ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto indica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale e, quindi, anche nell'ambito delle Regioni a statuto speciale» (sentenze n. 536 del 2002 e n. 227 del 2003). Nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, perciò, il legislatore regionale risulta avere violato il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali assegnatogli dall'art. 4 dello Statuto di autonomia.

c) «Lavori pubblici d'interesse regionale (o provinciale)» (art. 8, n. 17, del d.P.R. n. 670 del 1972; art. 4, n. 9, della legge cost. n. 1 del 1963)

Con la sentenza n. **45** la Corte ha esaminato, accogliendola parzialmente, una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto numerose disposizioni delle leggi della Provincia autonoma di Trento n. 10 del 2008 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica) e n. 16 del 2008 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2009).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria che lo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige attri-

buisce alla Provincia in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, n. 17). Le disposizioni impugnate, invece, inciderebbero su ambiti materiali di esclusiva competenza legislativa statale, quali la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettere e), l), m), della Costituzione); nell'esercizio di tali competenze lo Stato ha emanato il d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Prima di affrontare l'esame delle singole censure, la Corte accerta se nel giudizio rilevino le norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione ovvero quelle contenute nello Statuto speciale. Stando alla parte resistente, troverebbero applicazione le sole disposizioni statutarie, poiché più favorevoli rispetto al sistema di riparto competenziale delineato in questo ambito dalla revisione costituzionale effettuata con legge cost. n. 3 del 2001 (clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001). Per quanto riguarda il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, la Corte ricorda che, in mancanza di un'espressa indicazione nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., i lavori pubblici non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano in ragione dell'oggetto al quale afferiscono (sentenza n. 303 del 2003), «e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali». Non sono perciò configurabili né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né, tantomeno, un ambito materiale dei lavori pubblici regionali (sentenza n. 401 del 2007). Ciò premesso, in questo ambito le Regioni «sono legittimate a regolare soltanto quelle fasi procedurali che afferiscono a materie di propria competenza, nonché gli oggetti della procedura rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale» (sentenza n. 160 del 2009). Alle Regioni a statuto ordinario è consentito emanare norme riconducibili a tali competenze e suscettibili di produrre effetti proconcorrenziali, purché tali effetti risultino indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 160 del 2009 e n. 431 del 2007).

In questa materia i margini di manovra per il legislatore della Provincia autonoma di Trento risultano senz'altro più ampi di quelli dei legislatori delle Regioni a statuto ordinario, poiché l'art. 8, n. 17, dello Statuto speciale attribuisce alla Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale». «Tale espressa previsione di una competenza propria nella materia in questione e l'ampiezza della stessa sono tali da comportare una maggiore autonomia [...] rispetto a quella assicurata alle Regioni a statuto ordinario dal novellato Titolo V, che, come già sottolineato, non contempla un ambito materiale, nel settore dei lavori pubblici, che possa considerarsi di competenza regionale». Tale potestà, però, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e nel rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (artt. 8 e 4 dello Statuto speciale). Tra gli obblighi internazionali rilevanti in questo caso bisogna senz'altro annoverare il rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione europea e delle disposizioni contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con particolare riguardo a quelle che tutelano la libera concorrenza. D'altra parte, la nozione di concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. riflette necessariamente quella operante in ambito comunitario (sentenza n. 401 del 2007). La previsione, al livello provinciale, di norme che si discostino dal modello definito in ambito comunitario viola perciò tanto i valori tutelati dal diritto europeo, quanto le normative statali adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. «In conclusione sul punto, la Provincia autonoma di Trento, nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, pur esercitando una competenza primaria specificamente attribuita dallo statuto di autonomia, deve non di meno rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo».

Un ulteriore limite alle competenze legislative provinciali di cui all'art. 8 dello Statuto di autonomia è costituito dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, «tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti alla disciplina di istituti e rapporti privatistici, che non può che essere uni-

forme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza». Da questa constatazione si devono trarre conseguenze soprattutto in punto di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto. In tale fase della vicenda contrattuale, inoltre, 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». In sede di disciplina della fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, la Provincia autonoma di Trento è perciò tenuta a rispettare quelle norme statali, contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, che risultino espressive di principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica ovvero di norme di riforma economico-sociale.

Inoltre, alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 482 del 1995 e «ancora oggi valide», ai principi desumibili dalle disposizioni del Codice degli appalti deve essere riconosciuto natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica; ciò vale, in particolare, per le disposizioni del suddetto codice che attengono alla scelta del contraente, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla sua esecuzione.

Per quanto riguarda la materia del contenzioso giurisdizionale, essa rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. La disciplina statale in materia dà quindi corpo a principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, capaci anch'essi di fungere da limite alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento (sentenza n. 73 del 2008).

Per quanto riguarda le disposizioni della legge impugnata di cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità alla luce di tali considerazioni generali, si veda *supra*, cap. III, sez. II, par. 2.1.5.

Con la sentenza n. **221** la Corte ha esaminato il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli artt. 1, comma 5, lettere a), b), c), k), e 7, comma 9, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2009. Il ricorrente ha lamentato la violazione, ad opera del legislatore regionale, dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e dell'art. 4, comma 1, dello Statuto speciale in relazione all'art. 117, comma 2, lettere e) e l).

Il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale prende le mosse da una ricostruzione delle linee fondamentali del riparto delle competenze legislative tra Stato e autonomie speciali in materia di appalti pubblici (sentenza n. 45 del 2010). Alla Regione Friuli-Venezia Giulia, infatti, l'art. 4, n. 9, dello Statuto speciale attribuisce una competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di interesse regionale». Poiché il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione non contempla una materia «lavori pubblici», alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in ragione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, si applica la previsione statutaria ora citata. Come specifica lo stesso art. 4 dello Statuto speciale, però, tale potestà legislativa primaria deve esercitarsi in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni. Vengono dunque in rilievo gli stessi limiti specificati analiticamente nella sentenza n. 45 del 2010: il rispetto dei principi della tutela della concorrenza di fonte europea, ribaditi dal legislatore statale in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.; il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali rientrano quelli relativi alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto; gli istituti rispondenti ad interessi unitari che si collocano nella medesima fase delle vicende contrattuali e che devono ritenersi espressivi del limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Alla luce di tali considerazioni, l'art. 1, comma 5, lett. a), della legge reg. n. 11 del 2009 è dichiarato illegittimo in quanto contrastante con l'art. 93 del d.lgs. n. 163 del 2006, in cui può essere ravvisata una norma fondamentale della riforma economico-sociale (sentenza n. 482 del 1995) (cfr. anche *supra*, cap. III, sez. II, par. 2.1.5).

- d) La materia elettorale (art. 9, comma 3, del r.d.lgs. n. 455 del 1946; art. 15, comma 2, della legge cost. n. 4 del 1948)

Nella sentenza n. **143** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951 (Elezione dei deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge della Regione siciliana n. 22 del 2007 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Con la disciplina legislativa impugnata il legislatore regionale aveva fatto venire il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali. A seguito di tali modifiche, risultavano ineleggibili a deputato regionale i presidenti e gli assessori delle Province regionali e i sindaci e gli assessori dei Comuni, compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti. Al tempo stesso, la successiva assunzione di questi incarichi amministrativi locali da parte di un deputato regionale non comportava più l'insorgere di alcuna incompatibilità.

In virtù dell'art. 9, comma 3, dello Statuto regionale speciale (come modificato dall'art. 1 della legge cost. n. 2 del 2001), la Regione siciliana dispone di una potestà legislativa primaria nella materia elettorale, con ciò intendendosi «le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli Assessori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici». Tale potestà, peraltro, non può che essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché nel rispetto della previsione del settimo comma dell'art. 3 dello Statuto stesso, dove sono direttamente determinate alcune ipotesi di incompatibilità.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, «non di rado relativa a leggi della stessa Regione siciliana», in cui si afferma che nella materia elettorale l'attività legislativa regionale incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (artt. 3 e 51 Cost.). Per quanto specificamente riguarda la questione delle ineleggibilità e delle incompatibilità dei consiglieri degli enti locali, la Corte ricorda che la disciplina regionale deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale «a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza» (sentenza n. 288 del 2007). La potestà legislativa della Regione siciliana è in tema di elezioni dell'Assemblea regionale è senz'altro più ampia di quella relativa alle elezioni dei Consigli comunali e provinciali (sentenze n. 162 e n. 20 del 1985 e n. 108 del 1969); anch'essa, tuttavia, incontra un limite insuperabile nell'esigenza di garantire il rispetto del fondamentale diritto politico di elettorato passivo «in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale». Non si tratta di disconoscere la potestà legislativa primaria in materia elettorale della Regione siciliana, ma di garantire in via generale un diritto fondamentale (sentenza n. 235 del 1988). Tale conclusione non muta se per una certa categoria di soggetti la legislazione regionale amplia – anziché ridurre – il diritto di elettorato passivo rispetto alle regole statali, poiché anche una disciplina di questo tipo indirettamente comprime gli analoghi diritti di altri soggetti interessati (sentenze n. 84 del 1994 e n. 463 del 1992). La previsione di ipotesi diversificate di cause di ineleggibilità e di incompatibilità al livello regionale deve perciò essere motivata da condizioni peculiari locali, rimesse al congruo e ragionevole apprezzamento del legislatore siciliano (sentenza n. 276 del 1997).

Ciò ricordato, la legge della Regione siciliana n. 22 del 2007, abrogando la previsione dell'incompatibilità sopravvenuta nell'ipotesi in cui un deputato regionale assuma, durante il suo mandato, l'incarico di sindaco o di assessore comunale, «ha posto in essere (senza che fosse palesata alcuna specifica ragione) una disciplina che si allontana da una linea di tendenza ben radicata nell'ordinamento giuridico».

La previgente legislazione statale relativa alle incompatibilità dei consiglieri delle Regioni a statuto ordinario prevedeva l'incompatibilità tra l'ufficio di consigliere regionale e quelli di presidente o assessore di Giunta provinciale e di sindaco o assessore di Comuni compresi nella Regione, rilevabile anche successivamente all'elezione del Consiglio regionale (artt. 6 e 7, comma 3, della legge n.

108 del 1968; artt. 4, comma 1, e 6, comma 2, della legge n. 154 del 1981). Anche il vigente d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede l'incompatibilità con l'ufficio di consigliere regionale dei presidenti ed assessori delle Province e dei sindaci ed assessori dei Comuni compresi nel territorio regionale, precisando che "le cause di incompatibilità, sia che esistano al momento della elezione, sia che sopravvengano ad essa, importano la decadenza dalle predette cariche" (artt. 65, comma 1, e 68, comma 2).

L'art. 122, comma 1, Cost. – modificato, sul punto, dalla legge cost. n. 1 del 1999 – prevede che le Regioni a statuto ordinario siano competenti a determinare il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri regionali nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica. Il legislatore statale ha provveduto a dettare questa disciplina di principio con la legge n. 165 del 2004. Per la Regione siciliana i principi formulati dal legislatore statale del 2004 non si impongono negli stessi termini che valgono per le Regioni a statuto ordinario in forza dell'art. 122 Cost. Essi, però, possono risultare «espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.». «Non si tratta, pertanto, di applicare un principio fondamentale – tipico di una materia legislativa ripartita – ad una Regione dotata di potestà legislativa primaria, ma di dedurre [...] l'esistenza di una situazione contrastante con gli artt. 3 e 51 Cost.». Di tale esigenza si fa sicuramente carico il vincolo di configurare le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità in caso di conflitto tra l'ufficio di consigliere regionale «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» (artt. 2, comma 1, lett. c), e 3, comma 1, lett. a), della legge n. 165 del 2004). Oltre agli artt. 3 e 51 viene dunque in rilievo anche l'art. 97 Cost.

L'art. 8 della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951 prevede l'ineleggibilità a deputato regionale dei sindaci e degli assessori dei Comuni, compresi nel territorio regionale, la cui popolazione è superiore a ventimila abitanti. Rimane allora da verificare se la mancata previsione del parallelismo tra causa di ineleggibilità e causa di incompatibilità sopravvenuta ad opera della legge regionale n. 22 del 2007 sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica ovvero i principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. La Corte ribadisce di avere già ritenuto contraria all'art. 97 Cost., sia pure in linea di principio, una siffatta ipotesi di cumulo delle cariche (sentenza n. 201 del 2003). È pur vero che dopo la revisione costituzionale che nel 1999 ha interessato l'art. 122 Cost. «le Regioni possono operare scelte diverse nello svolgimento del principio in questione, nel senso di introdurre anche temperamenti alla radicale esclusione del cumulo tra le due cariche. E tuttavia tale potere discrezionale trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione [...] una non irragionevole causa di affievolimento del divieto in questione può essere costituita dalle ridotte dimensioni territoriali del Comune, ove il consigliere regionale venga a ricoprire la carica di sindaco o assessore. Con specifico riferimento alla realtà siciliana, siffatta considerazione ha trovato spazio nella previsione del già rammentato art. 8 della legge reg. n. 29 del 1951, che limita l'ineleggibilità all'ufficio di deputato regionale ai soli amministratori dei Comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti». Ne deriva l'illegittimità della normativa regionale impugnata per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Con la sentenza n. 283 la Corte ha affrontato, non accogliendola, una questione di legittimità dell'art. 1, comma 1, lett. r), della legge reg. Valle d'Aosta n. 20 del 2007 (Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale). Tale disposizione stabilisce che sono ineleggibili alla carica di consigliere regionale «il legale rappresentante e i direttori di struttura sanitaria o socio-sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'Azienda regionale Usl della Valle d'Aosta».

Ad avviso del giudice remittente, tale disposizione violerebbe gli artt. 3 e 51 Cost., dal momento che prevede una deroga assoluta al diritto di elettorato passivo, sotto forma di causa di ineleggibilità non rimuovibile *ex post*: alla Corte si richiede perciò di valutare se la qualità di legale rappresentante

di una struttura socio-sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'Azienda USL regionale giustifichi tale deroga.

Per risolvere la questione la Corte muove da una ricostruzione del quadro normativo, statale e regionale, in cui si inserisce la disposizione legislativa regionale impugnata. In virtù dell'esigenza di tendenziale uniformità sul piano nazionale della disciplina dell'elettorato passivo, infatti, l'introduzione di discipline differenziate al livello regionale è certamente possibile, ma deve essere giustificata dalla presenza di particolari situazioni ambientali (sentenza n. 143 del 2010).

L'art. 2, comma 1, n. 9, della legge n. 154 del 1981 prevede l'ineleggibilità a consigliere regionale dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle strutture convenzionate con gli enti territoriali il cui territorio coincide con quello dell'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate o lo ricomprende o degli enti che concorrono a costituire la medesima unità sanitaria locale. La Corte costituzionale ha riconosciuto la ragionevolezza della previsione di una siffatta causa di ineleggibilità, dal momento che i soggetti da essa interessati, «avvalendosi del prestigio e delle occasioni inerenti alla loro, posizione, hanno la possibilità di condizionare istituzionalmente il voto di settori significativi dell'elettorato» (sentenza n. 510 del 1989). La legislazione statale successiva in materia sanitaria ha confermato il «principio generale dell'ordinamento giuridico elettorale» dell'ineleggibilità degli organi di vertice delle Aziende sanitarie locali e delle strutture sanitarie private che operano in regime di convenzione o di accreditamento (art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992; art. 60, comma 1, numeri 8 e 9, del d.lgs. n. 267 del 2000). Tale principio «tiene conto e attribuisce rilievo, da una parte, al ruolo della Regione in tema di servizi sanitari, e, dall'altra, al parallelismo esistente tra le suddette cariche operanti in modo analogo nelle strutture sia pubbliche che private». In una Regione a statuto speciale una disciplina differenziata sarebbe ammissibile in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti esclusive della Regione stessa, ovvero in presenza di situazioni differenti da quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale (sentenza n. 288 del 2007). Tale evenienza non sussiste nel caso della disciplina delle ineleggibilità alla carica di consigliere regionale dettata dal legislatore valdostano.

D'altra parte l'art. 15 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta – modificato, sul punto, dalla legge cost. n. 2 del 2001 – attribuisce al legislatore regionale competenza legislativa primaria in relazione alle modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche. Tale potestà deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché in conformità con quanto previsto dallo Statuto stesso.

L'Azienda regionale USL della Valle d'Aosta, come disciplinata dalla legge reg. n. 5 del 2000, ha competenza sull'intero territorio della Regione. Per le posizioni apicali di tale Azienda sanitaria e delle strutture sanitarie o socio-sanitarie private in regime di accreditamento con la stessa vige il medesimo regime di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale. Diversamente, per le figure professionali intermedie è prevista soltanto l'incompatibilità (art. 30 della legge reg. n. 5 del 2000; art. 5, comma 1, lett. *p*), della legge reg. n. 20 del 2007). La Corte rileva che analoghe ipotesi di ineleggibilità a componente delle assemblee legislative sono riscontrabili nella legislazione di altre Regioni a statuto speciale e della Provincia autonoma di Trento (artt. 8, comma 1, lett. *l*), e 10, comma 1, lett. *g*), della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951; art. 2, comma 1, lett. *l*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 2004; art. 12, comma 1, lett. *i*), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 1994). Dopo la revisione dell'art. 122 Cost., avvenuta nel 1999, analoghe discipline legislative sono state adottate da talune Regioni a statuto ordinario in sede di specificazione del principio fondamentale espresso dall'art. 2, comma 1, lett. *a*), della legge n. 165 del 2004, stando al quale tali Regioni possono prevedere ipotesi di ineleggibilità «qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati». Dall'esame di tali materiali normativi emerge che le disposizioni regionali impuginate risultano avere un contenuto analogo alle corrispondenti previsioni legislative statali e delle altre autonomie speciali, «da un lato, soddisfacendo l'esigenza di una disciplina tendenzialmente unitaria a livello nazionale in materia di ineleggibilità; dall'altro, supe-

rando il vaglio di ragionevolezza, tenuto conto delle peculiarità dell'azienda sanitaria regionale».

e) «Cave e torbiere» (art. 8, n. 14, del d.P.R. n. 670 del 1972)

Con la sentenza n. **345** la Corte ha rigettato una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 10 del 2009 (Norme in materia di commercio, artigianato, alpinismo, esercizi pubblici, turismo e miniere).

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, consentendo la lavorazione di materiali inerti all'interno delle cave, senza assoggettare tale attività alle prescrizioni in materia di autorizzazioni all'esercizio di impianti di trattamento dei rifiuti ed escludendo aprioristicamente e genericamente che tali materiali rientrino nell'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti, andrebbe al di là delle competenze legislative primaria della Provincia autonoma in materia di miniere, cave e torbiere e si porrebbe in contrasto con gli standard uniformi di tutela dell'ambiente fissati ai livelli statale ed europeo.

La questione è infondata poiché la disposizione impugnata non contiene alcuna definizione di rifiuto, né alcuna esplicita qualificazione dei materiali inerti di cui è consentita la lavorazione. Per la qualificazione e l'individuazione del regime cui tali materiali devono essere sottoposti essa opera infatti un rinvio alle norme del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), che sul punto hanno recepito la direttiva 2006/12/CE. Il legislatore provinciale si è cioè mantenuto entro i limiti della propria competenza in materia di cave e torbiere di cui all'art. 8, n. 14, dello Statuto speciale, senza intervenire in alcun modo sulle qualificazioni dei materiali in oggetto e sul loro regime. Ciò impedisce di configurare alcuna violazione della sfera di competenza esclusiva statale nella materia della «tutela dell'ambiente».

f) «Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione» (art. 3, lett. a), della legge cost. n. 3 del 1948)

Nella sentenza n. **235** la Corte ha affrontato una serie di censure rivolte dallo Stato a varie disposizioni della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).

Per quanto qui interessa, è respinta la questione di legittimità dell'art. 3, comma 1, della legge impugnata, ove sono dettate norme per il contenimento del ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato, sottoponendo ad alcuni limiti la possibilità della Regione Sardegna e degli enti pubblici regionali sardi di ricorrere, per far fronte alle proprie esigenze, a contratti a tempo determinato. Benché lo Stato lamenti una violazione della propria competenza esclusiva in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.), «deve osservarsi che questa Corte ha più volte affermato che, per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (in tal senso, sentenze n. 165 del 2007 e n. 368 del 2008)». Alla luce di questi principi, la norma, che mira a regolamentare le modalità di instaurazione dei contratti di lavoro con la Regione – in una fase, perciò, anteriore all'instaurazione del rapporto contrattuale – deve essere inquadrata nella materia «organizzazione degli uffici [...] della Regione» di cui all'art. 3, lett. a), dello Statuto speciale per la Sardegna.

7.1.2. *Le materie di competenza concorrente*

a) «Igiene e sanità» (art. 5, n. 16, della legge cost. n. 1 del 1963)

Con la sentenza n. **108** la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 15, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 2006 (Disposizioni in materia di salute umana e sanità veterinaria e altre disposizioni per il settore sanitario e sociale, nonché in materia di personale). Con tale disposizione, infatti, il legislatore regionale ha indebitamente imputato alle nuove ASL le passività delle pregresse USL, non assicurando la separazione fra le gestioni liquidatorie delle seconde e le nuove attività delle prime.

La Corte ha osservato che la competenza legislativa che lo Statuto attribuisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (art. 5, n. 16) è at-

tribuita alla Regione con l'osservanza dei limiti generali indicati all'art. 4 dello Statuto stesso e in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie. La disposizione statutaria che conferisce alla Regione questa potestà legislativa concorrente ha una portata meno ampia rispetto a quella relativa alla «tutela della salute» contenuta nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 134 del 2006). In virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, perciò, le attribuzioni della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia sanitaria devono essere ricondotte all'art. 117, comma 3, Cost. «Ne consegue che, pur considerando la più ampia estensione della competenza legislativa che le viene riconosciuta, la Regione non può contravvenire ai principi fondamentali della legislazione statale in materia, previsti, per ciò che riguarda la presente questione, [dall']art. 6 della legge n. 724 del 1994».

b) «Opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali» (art. 5, n. 22, della legge cost. n. 1 del 1963)

Con la sentenza n. **254** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2009 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela del territorio). Le disposizioni regionali impugnate prevedevano che la Regione potesse concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche, nel caso in cui sussistano ragioni determinate dall'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici che ne impedissero, anche parzialmente il rispetto (art. 9); ai Comuni, inoltre, era attribuita la potestà di individuare le aree sicure o pericolose ai fini edificatori o infrastrutturali (art. 15).

Preliminarmente la Corte individua l'ambito competenziale in cui deve essere inquadrata la disciplina legislativa impugnata. Alla stregua del criterio della "specificità", fondato sui concetti dell'"oggetto" e della "*ratio*", «appare evidente che la disciplina regionale di cui si discute ha come suo oggetto le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua *ratio* la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone». La Corte afferma perciò che tali disposizioni trascendono la materia «urbanistica», in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia gode di potestà legislativa primaria (art. 4, n. 12, dello Statuto di autonomia), per afferire invece alla materia delle «opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali» (art. 5, n. 22, dello Statuto di autonomia), ovvero alla «protezione civile». Nella materia di cui all'art. 5, n. 22 dello Statuto regionale la Regione ha una competenza legislativa concorrente, che deve essere esercitata in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie.

In questo ambito materiale esprime un principio fondamentale l'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001, ove si prevede che spetti al Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, previa apposita istruttoria dell'ufficio periferico competente e parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il potere di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche quando sussistano ragioni particolari, che ne impediscano in tutto o in parte l'osservanza, dovute all'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici. L'art. 9 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2009 si pone dunque in contrasto col principio fondamentale di cui all'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Quanto all'art. 15, tale disposizione ha ad oggetto la descrizione dello stato della stabilità del suolo e dell'equilibrio idrogeologico di alcuni territori, con particolare riguardo ai rischi geologici, idraulici e valanghivi. In ragione di tale contenuto esso rientra nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.) e non tra le competenze attribuite alla Regione Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto speciale di autonomia.

c) «Spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza» ed «esercizi pubblici» (art. 9, nn. 6 e 7, del d.P.R. n. 670 del 1972)

Con la sentenza n. **72** la Corte ha risolto un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano, stabilendo che spettava al primo e, per esso, al Questore della Provincia autonoma di Bolzano, stabilire con proprio decreto del 25 settembre 2008 la tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del T.U.L.P.S. – r.d. n. 773 del 1931, da esporre nei pubblici esercizi, nonché disciplinare l'installazione e l'uso degli apparecchi da gioco automatici, semiautomatici ed elettronici.

La Provincia autonoma di Bolzano osserva che lo Statuto di autonomia ha devoluto alle Province autonome la competenza legislativa concorrente – e la corrispondente competenza amministrativa – nelle materie «spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza» ed «esercizi pubblici» (artt. 9, nn. 6 e 7, e 16), e che, nelle medesime materie, il Presidente della Giunta provinciale esercita le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza (art. 20, comma 1). Tuttavia il potere del Questore di predisporre ed approvare la tabella dei giochi vietati e di disciplinare le modalità di installazione ed uso dei giochi leciti (art. 110 del r.d. n. 773 del 1931) deve essere ricondotto alla materia «ordine pubblico e sicurezza», non ricompresa nello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e attribuito alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. (sentenza n. 237 del 2006). Le Province autonome non sono, cioè, titolari di competenze proprie nella materia relativa alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, stante la riserva esclusiva allo Stato dei provvedimenti non riconducibili alla polizia amministrativa (sentenza n. 129 del 2009). Alle Province autonome e ai loro rispettivi Presidenti sono perciò attribuiti, in relazione alle materie di propria spettanza, soltanto compiti di polizia amministrativa, «sempre che la loro rilevanza si esaurisca all'interno delle attribuzioni regionali dirette a disciplinare le richiamate materie, senza toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento che è compito dello Stato curare attraverso la tutela dell'ordine pubblico».

Nella sentenza n. **259** la Corte ha risolto un ulteriore conflitto tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano, stabilendo che spettava al primo e, per esso, al Commissario del Governo e al Questore, adottare una serie di provvedimenti di sospensione della licenza di svariati esercizi pubblici.

La Provincia ha invocato le disposizioni statutarie attributive di competenze legislative e amministrative nelle materie «turismo e industria alberghiera», «esercizi pubblici» e «spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza» (artt. 8, n. 20, 9, nn. 6 e 7, e 16), e i connessi poteri di pubblica sicurezza del Presidente della Giunta provinciale (art. 20, comma 1), che renderebbero meramente residuali i poteri di pubblica sicurezza spettanti agli organi statali. La linea di demarcazione fra le competenze della Provincia autonoma e quelle dello Stato non correrebbe, perciò, tra le funzioni di polizia amministrativa e le funzioni di polizia di pubblica sicurezza, ma si situerebbe all'interno di quest'ultima.

La Corte afferma che gli atti di sospensione della licenza di pubblico esercizio adottati ai sensi dell'art. 100 del T.U.L.P.S. – r.d. n. 773 del 1931, in quanto rivolti a impedire il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale, con esclusivo riguardo all'esigenza obiettiva di tutelare l'ordine e la sicurezza dei cittadini, costituiscono legittimo svolgimento dei compiti di ordine pubblico riservati allo Stato. Ad essi, infatti, è estranea qualsiasi valutazione inerente la responsabilità del gestore di pubblico esercizio.

d) «Istruzione elementare e secondaria» (art. 9, n. 2, del d.P.R. n. 670 del 1972)

Con la sentenza n. **328** la Corte ha risolto un conflitto tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano, stabilendo che non spettava a quest'ultima deliberare l'eliminazione della denominazione e dell'emblema della Repubblica italiana dai modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado della Provincia e annullando, di conseguenza, la deliberazione della Giunta provinciale n. 1034 del 14 aprile 2009.

Per quanto riguarda i parametri di riferimento, in materia di istruzione e formazione professionale l'art. 117 Cost., come modificato nel 2001, non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sicché non ricorrono le condizioni per l'applicazione, per il tramite dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, delle disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 213 del 2009). L'art. 9, n. 2, dello Statuto di autonomia attribuisce alle Province autonome potestà legislativa concorrente in materia di istruzione elementare e secondaria; l'art. 16 prescrive il parallelismo tra potestà legislative e funzioni amministrative provinciali. Oltre al limite specifico dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, le si applicano i limiti generali dell'armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e del rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle nor-

me fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (artt. 9 e 8). Il d.lgs. n. 434 del 1996 (Norme di attuazione dello Statuto per il Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano) afferma esplicitamente il carattere «statale» degli istituti di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Bolzano (art. 3, comma 1) e prevede una molteplicità di raccordi fra le amministrazioni scolastiche provinciale e statale, in conformità alla permanente competenza del legislatore statale a determinare i principi fondamentali della materia. Tra questi ultimi deve senz'altro essere annoverato il potere del Ministro della pubblica istruzione di stabilire con decreto i modelli di pagelle e diplomi (art. 5 della legge n. 1529 del 1963).

La deliberazione censurata, dunque, disattendendo il modello definito al livello nazionale, esorbita dai limiti posti dall'art. 9 dello Statuto speciale e si pone in contrasto con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., a sua volta riaffermato dalla previsione dell'art. 1, comma 1, dello stesso Statuto, ove si fa menzione dell'«unità politica della Repubblica italiana, una ed indivisibile».

e) «Polizia locale» (art. 5, n. 13, della legge cost. n. 1 del 1963)

Nella sentenza n. **167** la Corte ha esaminato, accogliendole parzialmente, alcune censure nei confronti di varie disposizioni della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale).

Chiamata a delimitare il parametro, la Corte costituzionale ricorda che lo Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia attribuisce alla Regione potestà legislativa concorrente nella materia «polizia locale». In seguito alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione avvenuta con legge cost. n. 3 del 2001, tuttavia alle Regioni a statuto ordinario è riconosciuta una potestà legislativa residuale in ordine alla polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost.). Sulla base dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, perciò, tale competenza residuale deve ritenersi estesa anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia, «ferme restando le competenze esclusive statali, in particolare quella in tema di ordine pubblico e sicurezza» (cfr. *supra*, par. 2.1.8)..

7.1.3. *Le materie rientranti nella competenza integrativo-attuativa*

a) «Tutela del paesaggio» (art. 6, n. 3, della legge cost. n. 1 del 1963)

Nella sentenza n. **101** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 13, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2008 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale n. 5/2007), dove si prevedeva che i Comuni competenti al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica avrebbero continuato ad applicare la procedura transitoria di cui all'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004 sino all'adeguamento dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale. Il legislatore regionale ha così realizzato un'indebita proroga dei termini di una disciplina transitoria disposta dal legislatore statale nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.), eccedendo i limiti della competenza riconosciutagli in questa materia dallo Statuto di autonomia.

La Corte rileva che la Regione Friuli-Venezia Giulia non ha competenza legislativa primaria in questa materia. Ai sensi dell'art. 6, n. 3 dello Statuto speciale e dell'art. 1 del d.lgs. n. 34 del 2007 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in materia di beni culturali e paesaggistici), tuttavia, essa dispone di una competenza integrativo-attuativa nella materia «tutela del paesaggio», rivolta ad adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni legislative statali. La Corte ribadisce che il paesaggio deve essere considerato un valore primario e assoluto e che la tutela approntata dal legislatore statale costituisce un limite alla disciplina legislativa dettata dalle Regioni e dalle Province autonome nelle materie di loro competenza. Essa, infatti, costituisce un limite minimo di tutela non derogabile. Gli «standard minimi di tutela» definiti dal legislatore dello Stato si impongono anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (sentenza n. 61 del 2009). La Corte ribadisce inoltre che l'autorizzazione paesaggistica deve essere annoverata fra gli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su

tutto il territorio nazionale, in quanto tali non suscettibili di deroghe (sentenza n. 232 del 2008).

Della procedura autorizzatoria di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 la normativa regionale impugnata modifica il termine di decorrenza, determinando una illegittima riduzione della tutela del paesaggio imposta dalla legislazione statale: «Infatti, la fissazione di un termine massimo, entro il quale deve concludersi la fase transitoria e deve trovare piena applicazione la nuova procedura, assume un valore determinante perché garantisce l'effettiva attuazione della nuova normativa anche con riferimento all'applicazione dei nuovi strumenti di pianificazione paesaggistica». Risulta perciò impossibile ricondurre la disposizione regionale impugnata alla potestà legislativa integrativo-attuativa di cui all'art. 6 dello Statuto regionale speciale, «in quanto determina una inammissibile modifica, per di più in senso riduttivo, della tutela del paesaggio imposta dalla legislazione statale».

b) «Istruzione di ogni ordine e grado» (art. 5, lett. a), della legge cost. n. 3 del 1948)

Nella sentenza n. **283**, già citata, la Corte dichiara infondate anche le questioni di legittimità aventi ad oggetto il terzo e il quarto comma dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009. L'art. 9, comma 3, disciplina un programma di interventi per ampliare il tempo scuola nelle scuole dell'infanzia ed attivare moduli didattico-integrativi. Il successivo comma 4, affida alla Giunta regionale la definizione di modalità e criteri per la distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche. Ad avviso dello Stato, tali norme esorbitano la competenza in materia di istruzione attribuita alla Regione dall'art. 5, lett. a), dello Statuto; tale competenza, infatti, ha natura meramente integrativa e attuativa, in una ristretta prospettiva di adattamento della legislazione statale alle necessità scaturenti dalle peculiari caratteristiche della Regione Sardegna. La Corte afferma che il parametro costituzionale invocato è erroneo. In virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, l'art. 117, comma 3, Cost., prevedendo una più ampia competenza concorrente delle Regioni a statuto ordinario in materia di istruzione, deve applicarsi anche alla Regione Sardegna.

7.2. Le funzioni amministrative

Oltre a quanto rilevato nei paragrafi precedenti ed in quelli che seguono, le funzioni amministrative delle Regioni speciali sono venute in rilievo nella sentenza n. **369**, con la quale la Corte ha dichiarato che non spetta alla Regione siciliana il potere di stabilire in concreto le modalità operative e i protocolli di funzionamento del sistema informativo indicato dall'art. 2-ter del d.P.R. n. 1113 del 1953 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di comunicazioni e trasporti); ha annullato, di conseguenza: a) il decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale trasporti e comunicazioni e del ragioniere generale della Ragioneria generale della Regione siciliana del 28 luglio 2009; b) la circolare dell'Assessorato del turismo, delle comunicazioni e dei trasporti del 18 agosto 2009, n. 5; c) la nota del dirigente generale del Dipartimento regionale trasporti e comunicazioni della Regione siciliana del 25 agosto 2009, protocollo n. 471.

La Corte ha rilevato che l'art. 2-ter del d.P.R. n. 1113 del 1953, evocato dalla ricorrente, è finalizzato a garantire l'uniformità delle operazioni di revisione dei veicoli su tutto il territorio nazionale, attraverso l'utilizzazione di un sistema informatico centralizzato. Esso, infatti, stabilisce, al comma 1, che «Al fine di garantire la necessaria uniformità operativa per quanto concerne le funzioni svolte con l'ausilio dell'informatica, gli uffici di cui all'articolo 2, comma 1, utilizzano le procedure dei sistemi informativi automatizzati del Ministero dei trasporti e della navigazione e i protocolli di trasmissione compatibili con il medesimo sistema informativo». In altri termini, spetta allo Stato e non alla Regione siciliana stabilire le modalità operative del sistema e i protocolli di funzionamento, cui tutti gli utenti senza distinzioni devono adeguarsi, così evitando anche ricadute negative in sede di concreta applicazione da parte delle competenti autorità amministrative.

Ne consegue, secondo la Corte, l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, perché, secondo l'evocata norma di attuazione statutaria, la Regione siciliana non può creare un proprio sistema informatico e propri tagliandi di revisione diversi da quelli statali, né può pretendere che lo Stato modifichi i protocolli di accesso al proprio sistema per consentire un'integrazione con il sistema informatico della Regione.

7.3. L'autonomia finanziaria

È il caso di segnalare, innanzitutto, che con la sentenza n. 216 la Corte ha risolto, accogliendola, la questione di legittimità dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2004 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), come sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007). La disposizione censurata istituiva e disciplinava l'imposta regionale su aeromobili e unità da diporto, applicabile a soggetti aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

Con la sentenza n. 102 e l'ordinanza n. 103 del 2008 la Corte aveva sospeso il procedimento e sollevato questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE (*ex art.* 234 TCE), con riguardo alla compatibilità della disposizione impugnata con gli artt. 49 e 87 TCE (attuali artt. 56 e 107 TFUE). Con la sentenza 17 novembre 2009, C-169/08, la Corte di giustizia ha rilevato l'incompatibilità dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2006 con l'art. 49 TCE (attuale art. 56 TFUE). Dall'interpretazione della normativa europea fornita dalla Corte di giustizia con tale pronuncia consegue, perciò, la declaratoria di illegittimità della disposizione censurata.

7.3.1. Le autonomie speciali di fronte al processo di attuazione dell'art. 119 Cost.

Nella sentenza n. 133 la Corte ha accolto due ricorsi promossi, rispettivamente, dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento avverso gli artt. 9-*bis*, comma 5, e 22, commi 2 e 3, del d.l. n. 78 del 2009 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009.

Le disposizioni impuginate prevedevano che in funzione di anticipazione dell'attuazione delle misure connesse alla realizzazione di un sistema di federalismo fiscale, secondo quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009, e allo scopo di assicurare la tutela dei diritti e delle prestazioni sociali fondamentali su tutto il territorio nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni e acquisito il parere del «tavolo di confronto» bilaterale tra il Governo e ciascun ente ad autonomia differenziata (di cui all'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009), fossero fissati i criteri per la rideterminazione dell'ammontare dei proventi spettanti a Regioni e Province autonome, compatibilmente con i loro Statuti speciali di autonomia, ivi compresi quelli alla compartecipazione ai tributi erariali statali, in misura tale da garantire disponibilità finanziarie complessivamente non inferiori a trecento milioni di euro annui. Contestualmente, si istituiva un fondo con dotazione di ottocento milioni di euro destinato ad interventi relativi al settore sanitario e si disponeva che in sede di stipula del Patto per la salute fosse determinata la quota che le Regioni speciali e le Province autonome riversano all'entrata del bilancio dello Stato per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

L'art. 9-*bis*, comma 5, del d.l. n. 78 del 2009 è illegittimo nella parte in cui si applica alla Regione Valle d'Aosta poiché contrasta con gli artt. 48-*bis* e 50, comma 5, dello Statuto speciale della Valle d'Aosta. Viene inoltre il rilievo il rilievo il d.lgs. n. 320 del 1994 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), il cui art. 1 stabilisce che le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto all'art. 48-*bis* dello Statuto, prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle. La norma censurata risulta dunque illegittima – nella parte in cui si applica alla Regione Valle d'Aosta – in quanto modifica l'ordinamento finanziario regionale senza osservare il procedimento di approvazione delle norme di attuazione dello Statuto, imposto dall'art. 48-*bis* dello Statuto stesso. La clausola di salvaguardia prevista nella norma censurata – «compatibilmente con gli statuti di autonomia delle regioni ad autonomia speciale e delle citate province autonome» – non ne esclude l'illegittimità poiché entra in contraddizione col suo contenuto precettivo. Risulta insufficiente anche la previsione dei pareri della Conferenza Stato-Regioni e del «tavolo di confronto» di cui all'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, che non può validamente sostituire il procedimento previsto dallo Statuto valdostano e

dalle relative norme di attuazione.

Per quanto riguarda il ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Trento, i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome sono disciplinati nel Titolo VI dello Statuto speciale (artt. 69-86). L'art. 104, comma 1, dello Statuto stabilisce che tali disposizioni possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e della Provincia autonoma, «fermo quanto disposto dall'art. 103». Quest'ultimo per le modifiche statutarie prescrive il procedimento previsto per le leggi costituzionali. L'art. 104 prevede dunque una deroga a tale procedimento aggravato. L'art. 9-*bis*, comma 5, risulta illegittimo anche nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e Bolzano (cfr. sentenze n. 341 e n. 334 del 2009) poiché prescrive un procedimento di revisione degli ordinamenti finanziari provinciali difforme da quello previsto nello Statuto.

Parimenti illegittimo, nella parte in cui si applica alle ricorrenti e alla Provincia autonoma di Bolzano, è l'art. 22, commi 2 e 3, del d.l. n. 78 del 2009. Prevedendo che le economie di spesa farmaceutica siano riversate dalle Regioni speciali e dalle Province autonome all'entrata del bilancio dello Stato, per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, tale disposizione incide in modo unilaterale sulla loro autonomia finanziaria, ponendosi in contrasto coi precetti statuari sopra ricordati. «La specialità dell'autonomia finanziaria delle [...] ricorrenti sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato con una semplice legge ordinaria, in assenza di un accordo bilaterale che la preceda. Né vale richiamare la potestà legislativa statale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., giacché la finalità del fondo alimentato dalle risorse di cui sopra è indicata in modo generico [...] e non si procede pertanto alla fissazione di alcun livello di singole prestazioni». Inoltre, poiché sia la Regione Valle d'Aosta, sia la Provincia autonoma di Trento non gravano, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito dei rispettivi territori, sul bilancio dello Stato (artt. 34, comma 3, e 36 della legge n. 724 del 1994), quest'ultimo non ha titolo per pretendere il versamento sul proprio bilancio delle somme risparmiate dalla spesa farmaceutica, che di quella sanitaria fa parte (sentenza n. 341 del 2009).

Con la sentenza n. **201** la Corte ha dichiarato inammissibili o infondate una serie di censure sollevate dalla Regione Siciliana nei confronti della legge n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Oggetto del giudizio sono state numerose disposizioni della legge (art. 8, comma 1, lettere b) e f); art. 12, comma 1, lettere b) e c); art. 19; art. 27, comma 7). La Regione Siciliana ha invocato come parametri gli artt. 81 e 119 della Costituzione, gli artt. 32, 33, 36, 37 e 43 del proprio Statuto e due decreti legislativi attuativi del medesimo (art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, recante Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, e d.P.R. n. 1825 del 1961, recante Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio).

Buona parte di tali censure sono dichiarate inammissibili per effetto del disposto dell'art. 1, comma 2 della stessa legge n. 42 del 2009, stando al quale «alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27».

La Corte, perciò, esamina nel merito soltanto i rilievi sollevati nei confronti dell'art. 27, comma 7 della legge n. 42 del 2009. Tale ultima disposizione prevede l'istituzione, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, di un «tavolo di confronto» tra il Governo e ciascuna Regione speciale o Provincia autonoma. A tale tavolo di confronto è attribuita la competenza a individuare «linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti», verificandone la coerenza coi principi contenuti nella c.d. legge delega sul federalismo fiscale e coi nuovi assetti della finanza pubblica. Secondo la Regione Siciliana, tale tavolo di confronto si rivelerebbe un duplicato della Commissione paritetica Stato-Regione prevista dall'art. 43 dello Statuto regionale speciale in vista della determinazione delle norme di at-

tuazione dello Statuto, finendo per condizionarne indebitamente l'attività.

La Corte costituzionale rileva l'infondatezza del ricorso in parte qua alla luce delle differenze strutturali e funzionali tra i due organi. L'organo statutario, infatti, è composto di quattro membri, nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo statale, e risulta titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo. Del tavolo di confronto, invece, fanno parte il Ministro per i rapporti con le Regioni, il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle politiche europee e il Presidente della Regione speciale o Provincia autonoma interessata. Ad esso il legislatore del 2009 ha attribuito compiti e funzioni di natura politico-amministrativa, in quanto tali non vincolanti per il legislatore e dotate di carattere esclusivamente informativo, consultivo e di studio. Mentre la Commissione paritetica è organo di attuazione statutaria, il tavolo di confronto costituirebbe cioè espressione del principio di leale collaborazione.

D'altra parte l'art. 27 della legge delega contiene una clausola di salvezza in virtù della quale l'applicazione della medesima deve avvenire in conformità con gli Statuti regionali, e quindi, nel caso di specie, nel rispetto delle attribuzioni della Commissione paritetica.

7.3.2. L'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione concernenti l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali

Nella sentenza n. 115 la Corte ha risolto un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione siciliana, stabilendo che spettava al primo e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, emettere le note del 13 agosto e del 24 settembre 2008, con cui lo Stato ha negato alla Regione siciliana il gettito delle imposte indirette maturate nell'ambito del territorio della Regione siciliana e concernenti il gas naturale, il carbone, la lignite e il coke.

Stando alla Regione siciliana, infatti, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 26 del 2007, attuativo della direttiva 2003/96/CE, tali imposte dovrebbero essere qualificate non più «di produzione» (con gettito, quindi, riservato allo Stato ai sensi dell'art. 36, comma 2, dello Statuto e dell'art. 2, comma 2, delle norme di attuazione statutaria), ma «sul consumo», con gettito spettante alla Regione. Ad avviso del Ministero dell'economia e delle finanze, invece, tutte le imposte rivendicate dalla Regione siciliana rientrerebbero, in virtù del d.lgs. n. 504 del 1995, nella unitaria nozione di «accisa», nell'ambito della quale la distinzione tra imposte «di produzione» e «sul consumo» sarebbe meramente concettuale.

Per la risoluzione del conflitto la Corte accerta se le accise gravanti sui prodotti energetici indicati dalla ricorrente – gas naturale, carbone, lignite e coke – rientrino o no tra le «imposte di produzione» che l'art. 36, comma 2, dello Statuto riserva allo Stato, integrando così l'elencazione contenuta nella tabella A) annessa alle norme di attuazione statutaria. La Corte rileva che a fronte di questa previsione manca nello Statuto e nelle norme di attuazione un corrispondente principio generale di riserva alla Regione delle imposte sul consumo; in ragione di ciò, alla Regione spettano esclusivamente le imposte sul consumo elencate, in maniera tassativa, nella tabella D) annessa alle medesime norme di attuazione. Alle altre imposte, non rientranti nella nozione generale di imposte di produzione né nell'elenco di cui alla tabella D), si applicano i diversi criteri di riparto del gettito tra Stato e Regione stabiliti dalle altre norme statutarie o di attuazione statutaria.

Nella nozione di «accisa», introdotta nell'ordinamento italiano in puntuale attuazione di diverse direttive comunitarie, non ha rilevanza la distinzione tra imposte indirette sulla produzione e imposte indirette sul consumo, perché in tale struttura vengono in considerazione esclusivamente il fatto generatore del tributo, costituito dalla «fabbricazione», e la «condizione di esigibilità del tributo stesso», costituita dall'«immissione in consumo» (art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 504 del 1995). Stando a tale sistema normativo, perciò, nelle accise il consumo rileva esclusivamente come destinazione del bene prodotto e ai fini di un'obbligazione tributaria già sorta sin dal momento della fabbricazione. Ne discende la conseguenza che tali accise presentano le caratteristiche proprie delle imposte di produzione riservate allo Stato dalle norme statutarie e di attuazione e, in ogni caso, non rientrano nell'elenco delle imposte sul consumo di cui alla tabella D) annessa alle norme di attua-

zione stesse.

Nella sentenza n. **116** la Corte ha risolto un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione siciliana, stabilendo che spettava al primo e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento per le politiche fiscali, emettere la nota del 18 dicembre 2007, con cui lo Stato ha negato alla Regione siciliana l'attribuzione del gettito dei tributi erariali il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito del territorio regionale, ma il cui ammontare sia versato da soggetti passivi o sostituti d'imposta con domicilio fiscale posto fuori dal territorio regionale. Tale nota aveva fatto seguito alla rivendicazione, da parte della Regione siciliana, del gettito dell'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge n. 1216 del 1961; dell'imposta sul valore aggiunto versata dai depositi periferici di vendita dei generi di monopolio ubicati in Sicilia; dell'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti e proventi; delle ritenute d'acconto operate dalle amministrazioni dello Stato o da altri enti pubblici con sede centrale fuori dal territorio regionale su stipendi e altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o di altri soggetti che abbiano stabilmente espletato la propria attività lavorativa nel territorio della Regione.

Stando alla ricorrente, il principio secondo cui spettano alla Regione siciliana tutti i tributi erariali il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito della stessa Regione si desumerebbe dagli artt. 36 e 37 dello Statuto regionale e dagli artt. 2, 4 e 7 del d.P.R. n. 1074 del 1965 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria). In particolare, l'art. 4 delle norme di attuazione statutaria prevede che tra le entrate spettanti alla Regioni debbano essere ricomprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione. Secondo l'opinione della ricorrente, esso dovrebbe interpretato nel senso che spettino alla Regione i tributi erariali il cui presupposto d'imposta si matura nel territorio siciliano. Criterio generale di riparto del gettito dei tributi erariali tra Stato e Regione sarebbe, perciò, il luogo della realizzazione del presupposto, e cioè della manifestazione della capacità contributiva del soggetto passivo d'imposta.

La Corte svolge invece un'interpretazione sistematica degli artt. 2 e 4 delle norme di attuazione statutaria. Criterio di riparto del gettito è perciò il luogo della riscossione (spettano alla Regione «tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate»). Le «fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale» menzionate all'art. 4 devono perciò essere intese come fattispecie di riscossione del tributo. «Da quanto sopra risulta che la *ratio* dell'art. 4 non è quella di fissare un criterio di riparto dei tributi tra Stato e Regione basato sul luogo di riscossione previsto dall'art 2 delle norme di attuazione statutaria. È solo quella di tenere ferma la spettanza alla Regione di tributi “affluiti” ad uffici finanziari situati fuori dalla Sicilia, in quelle specifiche ipotesi in cui tale afflusso sia stato dirottato da uffici finanziari situati nella Regione ad uffici situati all'esterno di essa; e ciò non per il mutamento della disciplina delle modalità di pagamento del singolo tributo, bensì solo per contingenti esigenze “amministrative” (contabili o di organizzazione interna) degli uffici finanziari». La scelta, ad opera del legislatore di attuazione statutaria, del criterio del luogo di riscossione – a preferenza di un differente criterio imperniato sul luogo di realizzazione del presupposto d'imposta – risponde inoltre a ragioni di semplicità e praticità.

La Corte ritiene di doversi discostare dall'orientamento espresso nelle sentenze n. 306 del 2004 e n. 138 del 1999 – in cui si valorizza il dato della realizzazione del presupposto d'imposta – per riaffermare i principi delle norme di attuazione statutaria del 1965, così come interpretati nelle sentenze n. 71 e n. 81 del 1973.

Da tali premesse interpretative discende la conseguenza che il gettito dei tributi rivendicati dalla Regione siciliana è di spettanza statale, «trattandosi di tributi riscossi fuori dalla Regione Siciliana e non riservati alla Regione stessa da alcuna norma statutaria o di attuazione statutaria». Per quanto riguarda l'IVA concernente i generi di monopolio, invece, il relativo gettito deve ritenersi riservato allo Stato, indipendentemente dal luogo della riscossione, in forza dell'art. 36, comma 2, dello Statuto.

Con la sentenza n. **182** la Corte ha rigettato una questione di legittimità dell'art. 13-*bis*, comma 8,

del d.l. n. 78 del 2009 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) – convertito con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 – promosso dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 75, comma 1, lett. g), dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e agli artt. 9 e 10, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 268/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale). La disposizione impugnata prevede che le maggiori entrate derivanti dall'imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio dello Stato affluiscono ad un'apposita contabilità speciale per essere destinate all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti, in conformità alle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013.

Secondo la Provincia ricorrente, la disposizione impugnata deve essere interpretata nel senso che essa riserva integralmente al bilancio statale un'entrata tributaria erariale destinata, invece, alla Provincia stessa, con ciò configurando una lesione del suo regime finanziario, così come disciplinato dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione. Ad avviso della ricorrente, infatti, non sussiste la condizione prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992, per cui il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge – per finalità diverse tanto dal raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, quanto dalla copertura di spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla Regione – alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrino nelle materie di competenza della Regione o delle Province autonome, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile.

La Corte ritiene infondata la questione poiché: a) la riserva allo Stato delle entrate legate all'imposta straordinaria di cui all'art. 13-*bis* del d.l. n. 78 del 2009 è giustificata da finalità diverse sia dal puro e semplice raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, sia dalla copertura di spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla Regione. Essa è infatti destinata, in modo ben più analitico, all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti; b) il gettito è destinato alla copertura di nuove, specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nella competenza regionale o provinciale. Stando al DPEF per gli anni 2010-2013, le spese alla cui copertura le entrate in discussione fanno riferimento sono strettamente connesse all'insorgenza di una contingente crisi economica. Per quanto riguarda il requisito della specificità, esse si risolvono nel finanziamento di misure specificamente individuate dallo stesso DPEF. Infine, esse attengono all'assetto economico nazionale nel suo complesso e non possono essere ricondotte a competenze legislative regionali o provinciali; c) il gettito è temporalmente delimitato, contabilizzato distintamente nel bilancio statale e perciò quantificabile. Sul punto la disposizione impugnata prevede che le entrate legate all'imposta straordinaria affluiscono ad una contabilità speciale.

La disposizione impugnata risulta dunque soddisfare i requisiti prescritti dalle norme di attuazione dello statuto speciale.

Con la sentenza n. **342** la Corte ha rigettato in via interpretativa una questione di legittimità dell'art. 2, comma 230, della legge n. 191 del 2009 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), sollevata dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 37 del proprio Statuto e all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria). In virtù dell'ultima disposizione evocata, spettano infatti alla Regione siciliana «tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito 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».

Stando alla disposizione impugnata, le maggiori entrate tributarie, derivanti dall'imposta sostitutiva pagata per accedere al meccanismo di calcolo delle plusvalenze e delle minusvalenze sulla base del valore determinato tramite perizia giurata di stima (artt. 5 e 7 della legge n. 448 del 2001), affluiscono al fondo (statale) di cui all'art. 1, comma 250, della stessa legge n. 191 del 2009.

Ad avviso della ricorrente, tale previsione violerebbe i principi in tema di finanza regionale conte-

nuti nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione, in base ai quali, oltre alle entrate tributarie deliberate dalla Regione stessa, sono di spettanza regionale, salve talune eccezioni, anche le entrate erariali, dirette ed indirette, comunque denominate, riscosse nell'ambito del suo territorio.

L'art. 79, comma 2, della legge n. 448 del 2001 contiene una clausola di salvaguardia per cui le disposizioni di quella legge sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome compatibilmente con i rispettivi statuti. «Non vi è dubbio che l'applicazione di siffatta clausola di salvaguardia esclude che, per ciò che concerne la Regione siciliana, il gettito della imposta sostitutiva prevista dalle due norme di legge sopra richiamate, se riscosso nell'ambito della Regione, possa avere altra destinazione che non la Regione stessa. Infatti condizione imprescindibile (trascurando quelle ulteriori derogatorie) acciocché, operando la disciplina d'eccezione contenuta nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, un'entrata tributaria erariale, seppur riscossa in Sicilia, affluisca alle casse dello Stato (e non a quelle della Regione) è che si tratti di una nuova entrata tributaria, per tale dovendosi necessariamente intendere una entrata aggiuntiva che non venga anticipatamente a sostituire quelle già in precedenza previste siccome spettanti alla Regione» (così anche le sentenze n. 198 del 1999 e n. 49 del 1972). Tale non è il caso dell'imposta sostitutiva in questione, poiché essa incide, comportandone una diminuzione, sull'ammontare delle imposte che si potrebbero riscuotere, in ragione delle maggiori plusvalenze realizzate, ove non si facesse ricorso al metodo della perizia giurata. È dunque scorretto interpretare la disposizione impugnata, come pure la ricorrente ha fatto, nel senso che le entrate da essa disciplinate non debbano affluire alle finanze della Regione siciliana.

Capitolo IV

La Repubblica e gli ordinamenti sovranazionali

1. Premessa

Nel corso dell'anno 2010 la Corte ha avuto modo di confrontarsi in più occasioni con questioni che chiamavano in causa il presunto contrasto tra normativa interna e normativa sovranazionale, internazionale o comunitaria.

2. Diritto interno e diritto internazionale

Il presunto contrasto tra la normativa interna e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stato portato all'esame della Corte in più occasioni. Tra esse merita innanzi tutto segnalare la sentenza n. **93**, nella quale è stato, in via generale, ribadito che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione – «integrano, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali». Pertanto, ove si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, 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, e, qualora tale soluzione risulti impercorribile, non potendo comunque disapplicare la norma interna contrastante, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. La Corte ha altresì ribadito che, in sede di scrutinio, poiché le norme della CEDU si collocano ad un livello sub-costituzionale, essa, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte di Strasburgo, resta legittimata a verificare se una norma convenzionale si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione, nel qual caso, peraltro eccezionale, dovrà essere esclusa l'idoneità della stessa norma convenzionale a integrare il citato parametro.

Nel caso di specie, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 4 della legge n. 1423 1956 e l'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica. Le disposizioni impugnate, prevedendo che le misure di prevenzione siano applicate in esito ad un procedimento camerale senza la partecipazione del pubblico, violano, infatti, l'art. 6, par. 1, della CEDU poiché, nonostante l'incidenza diretta, definitiva e sostanziale delle misure *de quibus* su beni dell'individuo costituzionalmente tutelati, quali la libertà personale, il patrimonio e la stessa libertà di iniziativa economica, non contemplano la possibilità per l'interessato di chiedere un dibattimento pubblico, ledendo il principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, costituzionalmente rilevante anche in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione. L'esigenza di garantire la pubblicità del giudizio penale nelle fasi di merito del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione non pregiudica, in conformità alle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, il potere del giudice di disporre che si proceda, in tutto o in parte, senza la presenza del pubblico in rapporto a particolarità del caso concreto, che facciano emergere la necessità di tutelare valori contrapposti, nei limiti in cui, ai sensi dell'art. 472 cod. proc. pen., è legittimato lo svolgimento del dibattimento penale a porte chiuse.

Ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale per accertato contrasto tra una norma interna e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo si è giunti anche con la sentenza n. **187**, in cui la Corte è stata chiamata a decidere della compatibilità con la CEDU dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971. Tale assegno, attribuibile ai soli invalidi civili nei

confronti dei quali sia riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa di misura elevata ed erogabile in quanto il soggetto invalido non presti alcuna attività lavorativa e versi nelle disagiate condizioni reddituali stabilite dalla legge per il riconoscimento della pensione di inabilità, costituisce una provvidenza destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di sostentamento, atto ad assicurarne la sopravvivenza. La Corte costituzionale richiama la vasta giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e sottolinea come da essa emerga che, quando si tratti di una provvidenza destinata a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della CEDU. Poiché la norma censurata interviene direttamente e restrittivamente sui presupposti di legittimazione al conseguimento delle provvidenze assistenziali, essa viola il limite del rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., discriminando irragionevolmente gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato nel godimento di diritti fondamentali della persona riconosciuti ai cittadini.

Da segnalare è anche la sentenza n. **196**, in cui la Corte ha affrontato il problema della presunta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., da parte dell'art. 186, comma 2, lett. c), cod. strada, come modificato dall'art. 4, comma 1, lett. b), del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2008. Prima di entrare nel merito della questione, i giudici costituzionali ricordano come, secondo la propria giurisprudenza, l'apparente contrasto tra disposizioni legislative interne e una disposizione della CEDU, quale interpretata dalla Corte di Strasburgo, possa dar luogo ad una questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. soltanto se insuscettibile di soluzione in via ermeneutica, per impossibilità testuale dell'adeguamento interpretativo o perché in materia si sia formato un diritto vivente sospettato di incostituzionalità. Nel caso di specie, la Corte rileva l'impossibilità per il giudice rimettente di superare in via interpretativa il denunciato contrasto delle impugnate disposizioni di legge con l'art. 7 della CEDU, in ragione dell'esistenza di un orientamento pressoché unanime della giurisprudenza di legittimità – e preclusivo di un'interpretazione adeguatrice – nel senso dell'applicabilità della confisca obbligatoria prevista dall'art. 186, comma 2, lett. c), cod. strada anche alle condotte poste in essere prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2008.

Ciò precisato, la Corte giunge alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata limitatamente alle parole «ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale». Essa rileva, infatti, come il riferimento a detto articolo del codice penale – contenuto nella censurata disposizione, che prevede, in caso di condanna o di patteggiamento per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, l'obbligatoria confisca del veicolo con il quale è stato commesso il reato, salvo che il veicolo stesso appartenga a persona estranea al reato – determini l'applicazione retroattiva della confisca anche a fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 92 del 2008, secondo il regime proprio delle misure di sicurezza che, ai sensi dell'art. 200 cod. pen., sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione. Tuttavia la confisca in esame, al di là della sua qualificazione formale, ha natura essenzialmente sanzionatoria, e non di misura di sicurezza in senso proprio, e riveste una funzione meramente repressiva e non preventiva: infatti, potendo essere disposta anche quando il veicolo dovesse risultare incidentato e temporaneamente inutilizzabile ed essendo, inoltre, idonea ad impedire l'impiego di altri mezzi da parte dell'imputato, essa non risulta idonea a neutralizzare la situazione di pericolo per la cui prevenzione è stata concepita. L'applicazione retroattiva di una misura propriamente sanzionatoria viola il principio di irretroattività della pena sancito dall'art. 7 della CEDU ed esteso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo.

La Consulta ricorda, altresì, come analogo principio sia desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., il quale, data l'ampiezza della sua formulazione, può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, non avente prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non riconducibile alle misure di sicurezza in senso stretto), è applicabile soltanto se la legge che lo

prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato. Ciò significa che, per rendere la disciplina impugnata compatibile con la citata disposizione convenzionale, la declaratoria di illegittimità costituzionale del novellato art. 186, comma 2, lett. c), cod. strada, sia pure limitatamente alle parole «ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale», dalle quali soltanto deriva l'applicazione retroattiva della misura, appare indispensabile. Tale esito appare, infatti, «sufficiente a recidere il legame che – in contrasto con le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza tanto di questa Corte, quanto di quella di Strasburgo – l'art. 4, comma 1, lett. b), del d.l. n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2008, ha inteso stabilire tra detta ipotesi di confisca e la disciplina generale delle misure di sicurezza patrimoniali contenuta nel codice penale».

3. Diritto interno e diritto dell'Unione europea

Per quanto riguarda il diritto comunitario, esso è stato più volte invocato dalle parti ricorrenti nell'ambito dei giudizi in via principale. Prima di richiamare le decisioni rese dalla Corte in via diretta, giova tuttavia segnalare due pronunce rese nell'ambito di giudizi in via incidentale, vale a dire le sentenze numeri **28** e **227**.

Un contrasto con la disciplina comunitaria e con la giurisprudenza della Corte di giustizia viene riscontrato nell'art. 183, comma 1, lett. n), del decreto legislativo n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale), nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 20, del decreto legislativo n. 4 del 2008 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), nella parte in cui prevede: «rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale». Si tratta della sentenza n. **28**, che – nell'ambito dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario – appare invero rilevante da un duplice punto di vista, afferenti, il primo, alle specifiche ragioni della dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata, e, il secondo, al problema più generale degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma extrapenale quando siano in gioco norme comunitarie.

Quanto al primo profilo, la Corte muove dalla considerazione per cui l'asserita violazione delle norme che disciplinano l'attività di gestione di rifiuti pericolosi in assenza di autorizzazione o con autorizzazione scaduta dipende strettamente dalla definizione di rifiuto e dalla differenza tra tale nozione e quella di sottoprodotto derivante dalla normativa comunitaria e da quella nazionale di attuazione.

Dopo aver richiamato, dunque, la normativa e la giurisprudenza comunitaria rilevante, nonché quella interna di attuazione, la Corte osserva come la norma censurata – in contrasto con la definizione comunitaria, che qualifica rifiuto ogni sostanza di cui il produttore si disfi – escluda dalla categoria dei rifiuti un materiale, le ceneri di pirite, indipendentemente dal fatto che l'impresa produttrice se ne sia disfatta. Poiché, nel caso di specie, le ceneri, al momento del sequestro, si trovavano in un sito da circa trent'anni, si rileva come il «lungo tempo trascorso fa venir meno uno dei requisiti richiesti dalle direttive e dalla giurisprudenza comunitaria per l'identificazione del sottoprodotto, che cioè il riutilizzo del materiale sia certo ed effettivo e non solo eventuale». La norma interna impugnata introduce «una presunzione assoluta, in base alla quale le ceneri di pirite, quale che sia la loro provenienza e il trattamento ricevuto da parte del produttore, sono sempre e comunque da qualificare "sottoprodotto"», mentre la normativa comunitaria «fa leva anche su fatti estrinseci e sui comportamenti dei soggetti produttori ed utilizzatori e non si arresta pertanto alla mera indicazione della natura intrinseca del materiale». È proprio tale presunzione assoluta a impedire al giudice l'accertamento in fatto delle circostanze in cui si è formato il materiale e che hanno caratterizzato la gestione dello stesso, una volta prodotto, e ciò in contrasto con l'esigenza, derivante dalla disciplina comunitaria, di verificare in concreto l'esistenza di un rifiuto o di un sottoprodotto.

La Corte, in primo luogo, esclude l'esperibilità – pure suggerita dalla parte privata costituita in

giudizio – di un'interpretazione conforme della norma interna al diritto comunitario, idonea a salvarla dalla dichiarazione di incostituzionalità per contrasto con quest'ultimo, giacché detta interpretazione contraddirebbe «ciò che chiaramente emerge dal testo della disposizione censurata», che risulta invece evidentemente in contrasto con la normativa comunitaria di riferimento.

In secondo luogo, la Corte rileva come sia al contrario «plausibile la motivazione con cui il giudice rimettente esclude di poter fare diretta applicazione delle direttive comunitarie, disapplicando di conseguenza la norma censurata, in quanto ritenuta in conflitto con le prime». Si ricorda, infatti, non solo come la «prevalente giurisprudenza di legittimità neg[hi] [...] il carattere "autoapplicativo" delle direttive de quibus, con la conseguenza che le disposizioni nazionali, ancorché ritenute in contrasto con le stesse, hanno efficacia vincolante per il giudice [...]», ma anche, più in generale, come «l'efficacia diretta di una direttiva [sia] ammessa [...] solo se dalla stessa derivi un diritto riconosciuto al cittadino, azionabile nei confronti dello Stato inadempiente», mentre gli effetti diretti devono «ritenersi esclusi se dall'applicazione della direttiva deriva una responsabilità penale [...]».

In terzo luogo, la Corte esclude che si debba procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che «non è necessario quando il significato della norma comunitaria sia evidente, anche per essere stato chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, e si impone soltanto quando occorra risolvere un dubbio interpretativo»: nel caso di specie, infatti, dalle norme e dalla giurisprudenza comunitarie «emergono con chiarezza le nozioni di "rifiuto" e di "sottoprodotto", sulle quali non residuano margini di incertezza», cosicché «il parametro interposto, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., può considerarsi sufficientemente definito nei suoi contenuti, ai fini del controllo di costituzionalità».

Per quanto riguarda il secondo profilo di interesse della sentenza n. **28**, si fa rinvio *supra*, cap. II, sez. I, paragrafo 2.1.

Con la sentenza n. **227** è stato, invece, dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., l'art. 18, comma 1, lett. *r*), della legge n. 69 del 2005, nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno. Prima di giungere a tale conclusione, la Corte ha richiamato sinteticamente la propria giurisprudenza in materia di rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario e tra le relative fonti, ricordando, in primo luogo, come essa abbia individuato il sicuro fondamento del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario nell'art. 11 Cost., in forza del quale la Corte ha riconosciuto, tra l'altro, il principio di prevalenza del diritto comunitario e, conseguentemente, il potere-dovere del giudice comune di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme nazionali che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativa, ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto. La Corte ribadisce che il novellato art. 117, primo comma, Cost. ha confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Nel caso di specie, i giudici rimettenti hanno correttamente valutato l'esistenza del contrasto tra l'impugnato art. 18, comma 1, lett. *r*), della legge n. 69 del 2005 e la decisione quadro n. 584 del 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e, con motivazione plausibile, hanno ritenuto preclusa l'interpretazione conforme da numerose decisioni della stessa Corte di cassazione, suffragate sia dalla lettera della disposizione che dai lavori preparatori, e configuranti un vero e proprio diritto vivente. Il rilevato contrasto tra la normativa di recepimento e la decisione quadro, insanabile in via interpretativa, non poteva trovare rimedio nella disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice comune, trattandosi di norma dell'Unione europea priva di efficacia diretta, ma doveva essere sottoposto alla verifica di costituzionalità della Corte. Inoltre, gli atti nazionali attuativi di una decisione quadro con base giuridica nel Trattato sull'Unione europea e relativi alla cooperazione giudiziaria in materia penale non sono sottratti alla verifica di legittimità rispetto alle conferenti norme

del Trattato CE, ora Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che integrano a loro volta i parametri costituzionali – artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – che a quelle norme fanno rinvio. Nel caso di specie a rilevare erano, oltre alla decisione quadro, l'art. 12 del Trattato CE, oggi art. 18 del TFUE, che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità nel campo di applicazione del Trattato. La Corte rileva come anche sotto tale profilo sia corretto il ricorso al giudice delle leggi, poiché il contrasto della norma con il principio di non discriminazione non è sempre di per sé sufficiente a consentire la “non applicazione” della confliggente norma interna da parte del giudice comune. Invero, il divieto in esame, pur essendo in linea di principio di diretta applicazione ed efficacia, non è dotato di una portata assoluta tale da far ritenere sempre e comunque incompatibile la norma nazionale che formalmente vi contrasti, poiché è consentito al legislatore nazionale di prevedere una limitazione alla parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro, a condizione che sia proporzionata e adeguata. L'ipotesi di illegittimità della norma nazionale per non corretta attuazione della decisione quadro è riconducibile, pertanto, ai casi in cui, secondo la giurisprudenza della Corte, non sussiste il potere del giudice comune di «non applicare» la prima, bensì il potere-dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., integrati dalla norma conferente dell'Unione, laddove, come nella specie, sia impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento.

In particolare, la disposizione impugnata – che consente alla corte di appello di rifiutare l'esecuzione del mandato d'arresto europeo emesso ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale e di disporre che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al diritto interno, soltanto qualora la persona ricercata sia cittadino italiano – tradisce, secondo la Corte, la lettera e la *ratio* della norma dell'Unione europea alla quale avrebbe dovuto dare corretta attuazione (art. 4, punto 6, della decisione quadro n. 584 del 2002), la quale attribuisce al legislatore nazionale la facoltà di prevedere che l'autorità giudiziaria rifiuti la consegna del condannato ai fini dell'esecuzione della pena detentiva nello Stato emittente quando si tratti di un cittadino dello Stato dell'esecuzione, ovvero ivi risieda o vi abbia dimora. Detta norma, come interpretata dalla Corte di giustizia, intende accordare una particolare importanza alla possibilità di accrescere le opportunità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta scontata la pena cui essa è stata condannata. In tal senso, il criterio per individuare il contesto sociale, familiare e lavorativo, nel quale si rivela più facile e naturale la risocializzazione del condannato, durante e dopo la detenzione, non è tanto e solo la cittadinanza, ma la residenza stabile, il luogo principale degli interessi, dei legami familiari, della formazione dei figli e di quant'altro sia idoneo a rivelare la sussistenza di un radicamento reale e non estemporaneo dello straniero in Italia. Gli Stati membri certamente avevano la facoltà di prevedere o di non prevedere il rifiuto di consegna; tuttavia, una volta operata la scelta di prevedere il rifiuto, andava rispettato il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 12 del Trattato CE (oggi art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Tale divieto consente sì di differenziare la situazione del cittadino di uno Stato membro dell'Unione rispetto a quella del cittadino di un altro Stato membro, ma la differenza di trattamento deve avere una giustificazione legittima e ragionevole, sottoposta ad un rigoroso test di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito. La censurata disposizione esclude, invece, radicalmente l'ipotesi che il cittadino di altro Stato membro possa beneficiare del rifiuto di consegna e dunque dell'esecuzione della pena in Italia. Ciò si traduce in una discriminazione soggettiva del cittadino di altro Paese dell'Unione in quanto straniero, che, in difetto di una ragionevole giustificazione, non è proporzionata. All'autorità giudiziaria competente spetta accertare la sussistenza del presupposto della residenza o della dimora, legittime ed effettive, all'esito di una valutazione complessiva degli elementi caratterizzanti la situazione della persona, quali, tra gli altri, la durata, la natura e le modalità della sua presenza in territorio italiano, nonché i legami familiari ed economici che intrattiene nel e con il nostro Paese, in armonia con le nozioni comunitarie di residenza e di dimora e con le indicazioni fornite al riguardo dalla Corte di giustizia. Infine, resta riservata al legislatore la valutazione dell'opportunità di precisare le condizioni di applicabilità al non cittadino del rifiuto di consegna ai fini dell'esecuzione della pena in Italia, in conformità alle conferenti norme dell'Unione

europea, così come interpretate dalla Corte di giustizia.

Venendo alle decisioni rese nell'ambito dei giudizi in via principale, un cenno merita, innanzi tutto, la sentenza n. **216**, con cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge della reg. Sardegna n. 2 del 2007, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., poiché incompatibile con la norma interposta dell'art. 49 del Trattato CE come interpretata dalla Corte di giustizia. La sentenza si segnala, in particolare, per essere stata resa a seguito del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia operato dalla stessa Corte costituzionale con l'ordinanza n. 103 del 2008, la quale aveva dato origine alla sentenza della Corte di giustizia 17 novembre 2009, C-169/08.

Il contrasto con la normativa comunitaria, e dunque la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. – unitamente, in questo caso, alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione – ha condotto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa della Regione Siciliana approvata il 25 novembre 2008, il quale prevede che, ove non sia stato completato il programma di coltivazione autorizzato, le autorizzazioni già rilasciate siano tutte indistintamente “prorogate di diritto” senza alcuna condizione e con termini di durata variabili, a prescindere dalla estensione delle aree interessate e dall'eventuale regime vincolistico degli ambiti territoriali in cui le stesse ricadano. Con la sentenza n. **67**, infatti, la Corte ha rilevato che, attraverso la previsione di un meccanismo legale che si limita, nella sostanza, ad introdurre una “proroga di diritto” per le autorizzazioni all'esercizio di cave rilasciate dal Distretto minerario, la delibera legislativa impugnata poneva, tra l'altro, in essere un sistema “contrario all'effetto utile” della direttiva 85/337/CEE, giacché detto sistema “prorogava” automaticamente autorizzazioni rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA), in ipotesi più volte già “rinnovate”. La Corte ha rilevato come, in via astratta - e per assurdo - le leggi regionali potrebbero mantenere inalterato lo status quo, sostanzialmente sine die, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente, in violazione sia dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, avuto riguardo al bene protetto dalla direttiva comunitaria, sia l'art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione, coinvolgendo (attraverso la contestata previsione “derogatoria”) materia riservata alla legislazione statale. Analogo ragionamento è posto a fondamento della dichiarazione di incostituzionalità, con la medesima sentenza n. **67**, dell'art. 3, comma 2, della delibera legislativa della Regione Siciliana in questione.

Con la sentenza n. **127** la Corte ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. Umbria n. 11 del 2009, nella parte in cui esclude dal campo di applicazione della legge stessa, «i sedimenti derivanti da attività connesse alla gestione dei corpi idrici superficiali, alla prevenzione di inondazioni, alla riduzione degli effetti di inondazioni o siccità, al ripristino dei suoli, qualora sia stato accertato che i materiali non risultino contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti». Dopo aver ricordato che la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, come la tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene inequivocabilmente allo Stato, e che non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia, la Corte afferma che la norma in oggetto – sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che, invece, corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lett. *a*), della direttiva 2006/12/CE, come «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi» – si pone in contrasto con la citata direttiva, che funge da norma interposta per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario. Fra le sostanze escluse dal campo di applicazione della direttiva (e della normativa statale rappresentata dal d.lgs. n. 152 del 2006), vi sono le «acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido» (art. 2, par. 1, lett. *b-iv*, della direttiva; art. 185, comma 1, lett. *b*, n. 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), ma fra questi non possono essere ricompresi i sedimenti, indicati dalla disposizione regionale, che costituiscono residui semi-solidi, derivanti dal trattamento delle acque.

Parimenti illegittimo è l'art. 46 della citata legge della Regione Umbria, nella parte in cui esclude

dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 152 del 2006 i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi mediante operazioni di cui all'allegato C, lett. R5, della parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006, anche se rientranti, con riferimento alle capacità complessivamente trattate, nella «tipologia di cui al punto 7, lett. zb), dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. 152/2006, qualora trattino quantitativi medi giornalieri inferiori a duecento tonnellate e il tempo di permanenza degli stessi impianti sul sito predeterminato per lo svolgimento della campagna di attività non sia superiore a sessanta giorni». L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA, o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene, infatti, al valore della tutela ambientale, che, nella disciplina statale, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale. La disciplina statale uniforme non consente, dunque, di introdurre limiti quantitativi all'applicabilità della disciplina, anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso.

Costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. è stato dichiarato anche l'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 8 del 2009 – il quale dispone che «I titolari di concessioni demaniali marittime di cui al d.l. n. 400 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494 del 1993, potranno chiedere, entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio» -, nella parte in cui ha inserito nella legge regionale n. 9 del 2002 l'art. 8-bis, comma 2 (sentenza n. **180**). La norma regionale risultava, infatti, in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza, prevedendo essa un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, e consentendo il rinnovo automatico della medesima. Un tale automatismo determinava una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti (nello stesso senso vedi anche sentenza n. **340**).

Con la sentenza n. **266** la Corte ha, poi, dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi riprodotto nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE), la legge reg. Lombardia n. 19 del 2009, di approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2009/2010, a causa della completa omissione di qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dall'art. 9 della richiamata direttiva 79/409/CEE, quale quello di «consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole quantità». Con la medesima pronuncia è stata dichiarata, per le medesime ragioni, l'incostituzionalità dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 53 del 2009, che disciplina l'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009, in quanto la motivazione di «consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole quantità», seppure formalmente esistente, risulta fondata su petizioni di principio prive di alcun riferimento alle condizioni concrete che avrebbero potuto, in ipotesi, giustificare la deroga adottata.

Non mancano, tuttavia, i casi in cui la Corte ha escluso l'ipotizzato (dal ricorrente) contrasto tra norma interna e diritto comunitario. Ciò è avvenuto, ad esempio, nella sentenza n. **178**, in cui è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Veneto n. 15 del 2009 in materia di gestione stragiudiziale del contenzioso sanitario, ed, in particolare, degli artt. 1, comma 2, 2 e 3, sollevata in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., per assertedo contrasto con la direttiva 21 maggio 2008 n. 2008/52/CE, sulla mediazione in materia civile e commerciale. L'art. 1, comma 2, del suddetto atto normativo comunitario dispone, infatti, che lo stesso si applichi soltanto alle controversie transfrontaliere, il che vale ad escludere ogni sua attinenza con l'oggetto della legge della Regione Veneto impugnata nel giudizio *de quo*.

Parimenti infondata è stata dichiarata, con la sentenza n. **345**, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 10 del 2009, nella parte in cui ha

sostituito l'art. 4, comma 8, della legge provinciale n. 7 del 2003, proposta in riferimento a vari articoli del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e all'art. 117, primo (e secondo comma, lett. s)) della Costituzione. La Corte ha, infatti, osservato come, con la norma impugnata, il legislatore provinciale si sia limitato a disciplinare la materia delle cave e torbiere, di propria competenza, senza intervenire in alcun modo sulle qualificazioni dei materiali in oggetto (quali "prodotti", "sottoprodotti" o "rifiuti") e sul loro regime. Da ciò si ricava che non vi è stata alcuna invasione della sfera di competenza statale nella materia della "tutela dell'ambiente" e, conseguentemente, alcuna violazione della pertinente normativa comunitaria. Il regime dei materiali che possono essere lavorati nelle aree estrattive ai sensi dell'art. 9 della legge provinciale n. 10 del 2009 è, infatti, quello individuato dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, come confermato anche dall'art. 2 della legge provinciale n. 7 del 2003, che fa espressamente salve «le norme vigenti in materia di tutela dell'ambiente», imponendone il rispetto tutte le volte in cui, come nel caso di specie, la disciplina della coltivazione delle cave e delle torbiere per l'utilizzazione delle sostanze minerali, della costruzione e dell'esercizio dei relativi impianti fissi e mobili e delle infrastrutture, nonché dell'utilizzo delle discariche di materiali di cava interferiscano con la materia della tutela dell'ambiente.

Da segnalare, infine, che nella stessa sentenza n. **345** sono state respinte due eccezioni di inammissibilità formulate dalla Provincia resistente con specifico riferimento alla mancata invocazione, da parte del ricorrente, degli artt. 11 e 117, quinto comma, Cost. Quanto all'art. 117, quinto comma, Cost., la Corte osserva come correttamente esso non sia stato invocato, trattandosi di parametro inconfidente nel caso di specie: il Governo ha, infatti, dedotto il contrasto della disciplina provinciale con il limite generale che grava sul legislatore regionale e provinciale come su quello statale, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost. e dell'art. 11 Cost., limite costituito, appunto, dal rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (dal rispetto degli obblighi internazionali, secondo il linguaggio statutario), a prescindere dal fatto che detta disciplina costituisca o meno esercizio di una legittima competenza della Provincia. Quanto all'art. 11 Cost., poi, esso è stato implicitamente invocato, poiché, dagli argomenti esposti nel ricorso, era agevole desumere che le censure fossero state correttamente proposte tenendo conto anche di tale parametro costituzionale. L'altra eccezione di inammissibilità riguardava la presunta genericità della censura sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.: la Corte ha affermato che, nel ricorso, il pur succinto richiamo alla giurisprudenza comunitaria in tema di terre e rocce da scavo consentiva comunque agevolmente di individuare i profili di asserito contrasto con la normativa provinciale impugnata.

Un cenno a parte merita, da ultimo, la sentenza n. **325**, in cui la Corte ha risolto, previa riunione dei relativi giudizi, una serie di ricorsi regionali avverso numerose disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008, articolo aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008, in tema di affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In particolare, la Corte, esaminando la questione sollevata in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., ha tentato di ricostruire, in via generale, il rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei servizi pubblici locali (SPL) desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale. Tale ricostruzione è parsa alla Consulta «necessaria al fine di valutare le opposte prospettazioni delle parti, secondo le quali le particolari – e più restrittive rispetto alla legislazione italiana anteriore – condizioni fissate dal censurato comma 3 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 (sia nella versione originaria che in quella vigente) per l'affidamento in house dei servizi pubblici locali, costituirebbero una obbligatoria applicazione (secondo la difesa dello Stato) oppure una violazione (secondo le ricorrenti) del diritto dell'Unione». La Corte ha respinto entrambe le (opposte) prospettazioni, giacché «le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un'applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l'evocato primo comma dell'art. 117 Cost.».

La Corte argomenta tale conclusione procedendo ad un separato raffronto delle disposizioni cen-

surate sia con la normativa comunitaria che con quella internazionale evocate a parametro interposto.

In relazione al ritenuto contrasto con il diritto comunitario, la Corte ha rilevato che il denunciato comma 1 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 – nel dichiarato intento di disciplinare i «servizi pubblici locali di rilevanza economica» per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» – attribuisce espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di «servizi di interesse generale in ambito locale» di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria, ma che la disciplina comunitaria del «servizio di interesse economico generale» (SIEG) e quella censurata del SPL divergono in ordine all'individuazione delle eccezioni alla suddetta regola. Infatti: a) la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale; b) lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, ha effettuato la sua scelta nel senso di vietare di regola la gestione diretta dei SPL ed ha, perciò, emanato una normativa che pone tale divieto. Secondo la Corte, la scelta del legislatore italiano di predisporre una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone con esso in contrasto – come sostenuto, all'opposto, dalle ricorrenti: la citata normativa comunitaria, infatti, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È, infatti, innegabile l'esistenza di un «margine di apprezzamento» del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza «nel» mercato e «per» il mercato. Ne deriva, in particolare, che «al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario».

Per quanto riguarda l'asserita violazione della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge n. 439 del 1989, alcune ricorrenti deducevano che le disposizioni censurate si ponessero in contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della Carta. La violazione della convenzione internazionale deriverebbe, secondo le ricorrenti, dalla lesione dell'autonomia dell'ente pubblico garantita dal parametro evocato, lesione, questa, che sarebbe determinata dall'introduzione di vincoli e specifici aggravii procedurali in ordine alla scelta, da parte degli enti pubblici, di assumere essi stessi la gestione diretta del servizio idrico integrato, cioè di una delle funzioni fondamentali dei Comuni. L'esclusione del denunciato contrasto si fonda, secondo la Corte, su diverse ragioni. Innanzitutto, già l'art. 35 della legge n. 448 del 2001, nel sostituire l'art. 113 TUEL, aveva escluso per i servizi pubblici locali «di rilevanza industriale» ogni gestione diretta, in economia oppure tramite aziende speciali, da parte dell'ente pubblico. Lo stesso art. 35, al comma 8, aveva altresì imposto alle aziende speciali esistenti di trasformarsi in società di capitali entro il 31 dicembre 2002. L'esclusione della gestione diretta «non è dunque innovativamente disposta, ma solo mantenuta, dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, con la conseguenza che il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai suddetti non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003».

In secondo luogo, la Corte osserva come le ricorrenti prospettino la censura muovendo dal dichiarato presupposto che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico ed assumono che tali funzioni siano specificamente tutelate dalla Carta. Proprio tale presupposto risulta, però, «privo di fondamento, perché [...] detto servizio non costituisce funzione fondamentale dell'ente locale», come dalla Corte medesima ripetutamente affermato.

Infine, gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale «non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitori (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4)». Senza considerare che la stessa Carta, al com-

ma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze.

Di interesse è anche la sentenza n. **112**, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Liguria n. 1 del 2009, in quanto l'iniziativa regionale sarebbe stata assunta indipendentemente dalla conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal regolamento CE n. 1082/2006.

La Corte, con specifico riferimento ai principi di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), ha osservato che l'art. 4 della legge, prevedendo che la partecipazione al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) «si deve intendere perfezionata a conclusione delle procedure statali di approvazione previste dal Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio», contiene una sostanziale sospensione degli effetti legati all'adesione, peraltro in coerenza con le disposizioni cogenti contenute nel citato regolamento. Sicché, ha concluso la Corte, non può ritenersi che la Regione abbia proceduto a dare attuazione alla normativa comunitaria prima che lo Stato ne abbia disposto la trasposizione nel proprio ordinamento. Ciò in effetti è avvenuto, con gli artt. 46, 47 e 48, della legge n. 88 del 2009 e con il d.P.C.M. 6 ottobre 2009, recante «istituzione del registro dei Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)».