

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

**(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)**

**(novembre 2011)**

**PROFESSIONI E ORDINI PROFESSIONALI - PSICOLOGI**

**Corte costituzionale, sentenza 25 novembre 2011, n. 321**

[Link alla sentenza](#)

*Gli articoli 5, 11 e 13 della legge della Regione Puglia 6 settembre 1999, n. 27, nel testo antecedente alle modifiche apportate con l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4, nella parte in cui riservano la direzione dei SerT (Servizi per le Tossicodipendenze) al solo personale sanitario appartenente al profilo professionale medico, viola l'art. 3., sotto in profilo del principio di ragionevolezza. Tale irragionevolezza si traduce nella discriminazione della categoria degli psicologi da parte di una isolata normativa, la quale, ponendosi in contraddizione con la ratio dell'intera disciplina, statale e regionale, sulla formazione delle piante organiche dei SerT, restringe ai soli medici la possibilità di accedere alle selezioni per il conferimento di funzioni apicali. Non si ravvisa infatti alcun motivo per cui il profilo professionale del medico sarebbe più adatto di quello dello psicologo per dirigere una struttura basata sulla convergenza delle due diverse professionalità – senza che sia possibile trarre argomenti, dal quadro normativo statale e regionale, in favore della prevalenza dell'una sull'altra – ai fini del pieno recupero delle persone tossicodipendenti.*

La Corte ha osservato come dal complesso della normativa statale e regionale si evinca un costante e univoco orientamento del legislatore, statale e regionale, a ritenere equiordinati i profili

professionali di medico e di psicologo, ai fini dell'ottimale esercizio dei delicati ed importanti compiti dei SerT, istituiti per erogare le terapie idonee sia alla disintossicazione e alla riabilitazione psico-fisica dei soggetti dediti al consumo di sostanze stupefacenti, sia, del pari, alla loro riabilitazione psicologica, funzionale ad un pieno reinserimento sociale. L'equiparazione emergente dalla citata disciplina legislativa e regolamentare è stata esplicitamente riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa, con l'affermazione che detta normativa «pone sullo stesso piano medici e psicologi [...] e non conferisce alcuna prevalenza ai trattamenti medico-farmacologici rispetto a quelli di carattere psicologico e socio-riabilitativo» (Consiglio di Stato, sezione V, decisione del 20 ottobre 2005, n. 5885; in conformità, decisione del 19 giugno 2009, n. 4041). Da qui la ritenuta irragionevolezza della esclusione degli psicologici prevista dalla legge regionale dichiarata incostituzionale.

## SERVIZI PUBBLICI – SERVIZI PUBBLICI LOCALI

**Corte costituzionale, sentenza 25 novembre 2011, n. 320**

### [Link alla sentenza](#)

*L'abrogazione tacita del comma 13 dell'art. 113 del TUEL, per incompatibilità con il comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, preclude alle Regioni di disciplinare, in attuazione del medesimo comma 13, il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, trattandosi di materia ascrivibile all'ordinamento civile, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Da ciò consegue la violazione, da parte della Regione Lombardia, di tale sfera di competenza statale e, quindi, l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 49 della legge reg. n. 26 del 2003, quale introdotto dalla disposizione impugnata.*

E' impugnato da parte dello Stato l'art. 49, comma 2, della legge regionale Lombardia n. 21 ai sensi del quale: «*Gli enti locali possono costituire una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'articolo 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000, a condizione che questa sia unica per ciascun ATO [ambito territoriale ottimale] e vi partecipino direttamente o indirettamente mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta, del relativo ramo d'azienda, i comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei comuni dell'ambito*».

Lo Stato nel ricorso innanzi alla Corte costituzionale sostiene che tale comma, nell'autorizzare, «ai sensi dell'articolo 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000», il conferimento in proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato a società patrimoniali d'ambito a capitale interamente pubblico, non cedibile, viola: a) l'art. 117, secondo comma, lettere e), l), m), s), Cost.; b) l'art. 117, primo comma, Cost.

La Corte ritiene la questione di costituzionalità fondata, sulla base di un percorso argomentativo che può essere così riassunto:

1) la disposizione regionale censurata prevede, sia pure con riferimento alle sole infrastrutture idriche, un caso di cessione ad un soggetto di diritto privato – la società patrimoniale d'ambito a capitale pubblico incedibile – di beni demaniali e, perciò, incide sul regime giuridico della proprietà pubblica. Essa va, pertanto, ascritta alla materia ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Ne segue

che la Regione resistente è legittimata a disporre in tale materia solo ove la legge regionale costituisca attuazione di una specifica normativa statale;

2) nella specie, una siffatta normativa statale manca, non potendo essa essere individuata nel citato comma 13 dell'art. 113 del TUEL, nonostante che la stessa disposizione regionale impugnata lo richiami quale norma statale da attuare. Detto comma 13, infatti, non poteva costituire il fondamento della competenza legislativa regionale in tema di regime proprietario delle infrastrutture idriche, perché doveva ritenersi già tacitamente abrogato, per incompatibilità, dal comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale aveva stabilito il principio secondo cui le reti sono di «proprietà pubblica»; principio evidentemente in contrasto con il richiamato comma 13, che consentiva, invece, il conferimento delle reti in proprietà a società di diritto privato a capitale interamente pubblico. La Corte, sotto tale profilo, precisa che il più volte menzionato comma 13 dell'art. 113 del TUEL non ha ripreso vigore a séguito della dichiarazione – ad opera del citato art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 113 del 2011 – dell'avvenuta abrogazione dell'intero art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (in questo senso, specificamente, sentenza n. 24 del 2011);

3) Questo quadro normativo non è stato modificato neppure dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148. Il comma 28 dell'art. 4 di tale decreto, nel riprodurre letteralmente il contenuto del comma 5 dell'art. 23-bis del d.lgs. n. 112 del 2008 – abrogato in seguito a referendum popolare –, ha ripristinato il principio (dettato in generale per i SPL di rilevanza economica) secondo cui, «Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati». Con riferimento al regime della proprietà delle reti, tale principio non solo è incompatibile con il comma 13 dell'art. 113 del TUEL, ma è espressamente dichiarato non applicabile al settore idrico dal comma 34 dello stesso art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011 («Sono esclusi dall'applicazione del presente articolo il servizio idrico integrato [...]»). Ne deriva che questo settore continua ad essere disciplinato dalla sopra evidenziata normativa e, in particolare, dal citato art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede la proprietà demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, la loro «inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

## EDILIZIA E URBANISTICA – PERMESSO DI COSTRUIRE

**Corte costituzionale, sentenza 23 novembre 2011, n. 309**

[Link alla sentenza](#)

*1. Vanno ricondotte nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio non solo le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi, ma a fortiori, anche le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato.*

*2. L'art. 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, come interpretato dall'art. 22 della legge regionale n. 7 del 2010 – nella parte in cui esclude l'applicabilità del limite della sagoma alle ristrutturazioni edilizie mediante demolizione e ricostruzione – e l'art. 103 della medesima legge regionale n. 12 del 2005 – nella parte in cui prevede che, a seguito dell'entrata in vigore di tale legge, cessi di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina di dettaglio prevista, tra gli altri, dall'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) (testo A) – sono in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di governo del territorio, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.*

La Corte ha precisato che la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi, non può non essere dettata in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la cui «morfologia» identifica il paesaggio, considerato questo come «la rappresentazione materiale e visibile della Patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli» (Relazione illustrativa della legge 11 giugno 1922, n. 778 «Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico», Atti parlamentari, Legislatura XXV, Senato del Regno, Tornata del 25 settembre 1920).

Sul territorio, infatti, «vengono a trovarsi di fronte» – tra gli altri – «due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del

territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1 del Considerato in diritto). Fermo restando che la tutela del paesaggio e quella del territorio sono necessariamente distinte, rientra nella competenza legislativa statale stabilire la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi. Se il legislatore regionale potesse definire a propria discrezione tale linea, la conseguente difformità normativa che si avrebbe tra le varie Regioni produrrebbe rilevanti ricadute sul «paesaggio [...] della Nazione» (art. 9 Cost.), inteso come «aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007), e sulla sua tutela.

Di qui l'incostituzionalità della citata disposizione regionale: in base alla normativa statale di principio, infatti, un intervento di demolizione e ricostruzione che non rispetti la sagoma dell'edificio preesistente – intesa quest'ultima come la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale – configura un intervento di nuova costruzione e non di ristrutturazione edilizia.

## PROCESSO AMMINISTRATIVO – RITO ELETTORALE

### Corte costituzionale, sentenza 11 novembre 2011 n. 304

*Non è fondata, in relazione agli artt. 97, 103, 111, 113 e 117 Cost., la questione di costituzionalità degli articoli 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del codice del processo amministrativo, e delle previgenti disposizioni di cui agli artt. 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840 (Modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale), 41, 42 e 43 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato); 28, terzo comma, e 30, secondo comma, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato); 7, terzo comma, ultima parte, e 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), nonché dell'art. 2700 del codice civile, in riferimento agli artt. 24, 76 – parametro, questo, evocato con esclusivo riferimento alle norme del codice del processo amministrativo –, nella parte in cui precludevano e precludono al giudice amministrativo di accertare, anche solo incidentalmente, la falsità degli atti pubblici nel giudizio amministrativo in materia elettorale.*

[Link alla sentenza](#)

Nel dichiarare non fondata la questione di costituzionalità, la Corte ricorda che la ultracentenaria tradizione di riservare al giudice civile la risoluzione delle controversie sullo stato e la capacità delle persone, salvo la capacità di stare in giudizio, nonché la risoluzione dell'incidente di falso, in tema di atti muniti di fede privilegiata, risponde alla esigenza di assicurare in talune peculiari materie – rispetto alle quali maggiore è la necessità di una certezza *erga omnes* e sulle quali possa dunque formarsi anche un giudicato – una sede e un modello processuale unitari: così da evitare, ad un tempo, il rischio di contrastanti pronunce – che minerebbero la fiducia verso determinati atti ovvero in ordine a condizioni e qualità personali di essenziale risalto agli effetti dei rapporti intersoggettivi – e il ricorso a modelli variegati di accertamento, dipendenti dalle specificità dei procedimenti all'interno dei quali simili questioni “pregiudicanti” possono intervenire.

La devoluzione al giudice civile della querela di falso rappresenta, pertanto, una (unanimente condivisa) opzione di sistema, non soltanto, come si è accennato, di risalente e costante tradizione – estesa poi al processo tributario (art. 39 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante

«Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413») ed ora trasfusa nell'art. 8, comma 2, del nuovo codice del processo amministrativo, in una linea da considerare di sostanziale e immutata continuità rispetto alla corrispondente disciplina di cui alla serie delle disposizioni previgenti –, ma anche rispondente a persistenti valori ed esigenze di primario risalto: tra questi va, anzitutto, annoverata la necessaria tutela della fede pubblica, che in determinate ipotesi – quale è quella degli atti muniti di valore fidefacente privilegiato a norma dell'art. 2700 cod. civ. – deve essere assicurata a prescindere dalla sede processuale in cui l'autenticità dell'atto sia stata, incidentalmente, messa in dubbio. La certezza e la speditezza del traffico giuridico – che rappresentano, come è noto, il bene finale presidiato dal regime probatorio normativamente riservato a determinati atti – potrebbero risultare, infatti, non adeguatamente assicurate ove l'accertamento sulla autenticità dell'atto fosse rimesso ad un mero “incidente”, risolto all'interno di un determinato procedimento giurisdizionale, senza che tale verifica avesse effetti giuridici al di là delle parti e dell'oggetto dello specifico procedimento. Da ciò consegue, precisa la Corte costituzionale, che la prevista disciplina della pregiudiziale di falso nel processo amministrativo risponde ad una causa normativa del tutto in linea con la necessità di assicurare la salvaguardia di esigenze, come si è detto, di primario rilievo: e ciò, non soltanto nel quadro di una – pur doverosa – armonia nel sistema delle giurisdizioni, ma – soprattutto – nell'ambito di una adeguata ponderazione delle varie esigenze coinvolte. La “unitarietà” della giurisdizione in specifiche materie ben può, dunque, costituire una necessità destinata a prevalere su quella di concentrazione dei singoli e diversi giudizi, senza che a tal proposito possa in qualche modo venire in discorso la maggiore o minore idoneità di questo o quello tra i modelli processuali ad assicurare adeguata tutela in quelle stesse materie



## REGIONI

**Corte costituzionale, sentenza 10 novembre 2011, n. 300**

### [Link alla sentenza](#)

*Non è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione: le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti. Le disposizioni impugnate, infatti, non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate.*

La Corte precisa che la materia di «ordine pubblico e sicurezza» attiene alla «prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso questo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2011). Ha così respinto l'assunto dello Stato secondo il quale la tutela dei minori – cui le norme regionali censurate sono (tra l'altro) preordinate – non potrebbe che spettare alla legislazione esclusiva statale, essendo incontestabile che detta tutela si traduca in un «interesse pubblico primario». Gli «interessi pubblici primari» che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, secondo la Corte costituzionale, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una

preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale

## ELEZIONI - ELEZIONI COMUNALI, PROVINCIALI, REGIONALI

**Corte costituzionale, sentenza 9 novembre 2011 n. 294**

[Link alla sentenza](#)

*1. Va dichiarata l'incostituzionalità della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge della Regione siciliana 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 presidente e assessore di una Provincia regionale;*

*2. Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-sexies, comma 1-bis, della legge regionale n. 29 del 1951, così come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».*

Osserva la Corte che le incompatibilità tra cariche elettive sono dirette a salvaguardare i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide negativamente sia sulla imparzialità, in quanto può determinare una interferenza tra le funzioni legislative e politiche dell'Assemblea regionale e le funzioni amministrative dell'ente locale compreso nel territorio regionale, sia sul buon andamento, per il pregiudizio che il contemporaneo esercizio di tali funzioni arreca al funzionamento degli organi dei quali l'eletto è parte. Se tali ragioni valgono a fondare la incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un Comune (sentenza n. 143 del 2010), esse valgono, a fortiori, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l'ufficio di presidente o assessore provinciale.

Ne discende che la legge regionale siciliana n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», va dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost

## GIURISDIZIONE – RIPARTO DI

Corte costituzionale, ordinanza 4 novembre 2011 n. 291

### [Link alla sentenza](#)

*Spetta al giudice ordinario la cognizione delle controversie concernenti l'ineleggibilità, la decadenza e l'incompatibilità (ossia quelle relative alla tutela del diritto di elettorato passivo), e al giudice amministrativo la cognizione delle controversie riguardanti le operazioni elettorali, considerate non per il risultato in sé, ossia per l'incidenza sul diritto di eleggibilità del candidato, ma solo per le modalità di svolgimento delle stesse in conformità alla disciplina legale. Tale consolidato criterio di riparto non trova limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento di convalida degli eletti o dell'atto di proclamazione o di quello di decadenza, atteso che anche in tali ipotesi la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, ma sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato attivo o passivo.*

Sulla base di tali considerazioni, ritenendo *ictu oculi* insussistente la di giurisdizione, la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal T.A.R. Sicilia – Catania, in riferimento agli articoli 2, 3 e 51, primo comma, della Costituzione - degli articoli 1-*quater*, 14-*bis*, comma 13, lettera c), 15, comma 3, lettera d), 16-*bis*, comma 7, lettera a), 17-*ter*, comma 4, lettere b) e c), della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), nella parte in cui limitano l'elettorato passivo ai cittadini residenti nel territorio regionale, determinando una asserita non giustificata compressione del diritto politico fondamentale di elettorato passivo riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità.