

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)

Marzo 2012

Pubblico impiego

Corte costituzionale 9 marzo 2012, n. 51

Sono costituzionalmente illegittime, per violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., disposizioni regionali che prevedano procedure di stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione e senza fornire indicazioni circa la sussistenza dei requisiti per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 267 e n. 195 del 2010, n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (sentenza n. 68 del 2011).

Il ricorso al concorso pubblico è necessario sia nelle ipotesi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio, sia in quelle di trasformazione di rapporti non di ruolo non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo».

Ai fini di consentire la deroga al principio del concorso pubblico non è sufficiente la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, né basta la "personale aspettativa degli aspiranti" ad una misura di stabilizzazione» (sentenza n. 150 del 2010).

La disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile.

In applicazione di questi principi la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 1, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane): la norma impugnata, prevedendo la stabilizzazione di soggetti titolari di

meri rapporti precari (e, quindi, una forma di assunzione riservata senza «predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale»), viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. ed invade la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

[Link al testo sentenza](#)

Contratti pubblici nei settori ordinari – Competenze legislative di Stato e Regioni

Corte costituzionale 9 marzo 2012, n. 52

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011), nonché, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011. Le disposizioni regionali impugnate dettano una disciplina diversa da quella del d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto individuano negli «elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» un criterio di ammissibilità delle offerte, laddove le norme statali li configurano come criteri di valutazione delle offerte medesime. Ne consegue l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

[Link al testo sentenza](#)

Ambiente – Rifiuti

Corte costituzionale 9 marzo 2012, n. 54

Nessuna Regione – a fronte di determinazioni di carattere ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare – può sottrarsi in modo unilaterale ai conseguenti inderogabili oneri di solidarietà economica e sociale. Ciò vale anche per i sacrifici connessi alla procedura di stoccaggio e smaltimento dei materiali e dei rifiuti, la cui disciplina resta vigente indipendentemente dall'impatto sul settore dell'energia nucleare degli esiti del

referendum abrogativo, che ha riguardato i commi 1 e 8 dell'art. 5 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della Regione Abruzzo), convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, oggetto del quesito come riformulato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con ordinanza 1-3 giugno 2011.

I poteri regionali non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi.

In applicazione di tali principi la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia), nella parte in cui prevede il divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi.

Beni culturali e paesaggistici - Beni paesaggistici – Vincolo paesaggistico

Corte costituzionale 23 marzo 2012, n. 66

Attraverso le disposizioni dettate dal codice dei beni culturali e del paesaggio, proprio laddove hanno reintrodotto la tipologia dei beni paesaggistici e ne hanno operato la relativa ricognizione, si è inteso dare «attuazione al disposto dell' articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007). Ci si muove, dunque, nell'ambito di una rigorosa tipizzazione di tassative ipotesi vincolistiche, alla quale corrisponde una altrettanto dettagliata previsione di casi, ugualmente nominati e tassativi, di deroga. In applicazione di tale principio, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12 della legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10 (Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del

territorio” in materia di paesaggio). Nel caso di specie, infatti, la normativa regionale impugnata operava una modifica sostanziale del regime delle esclusioni dalla tutela prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, attraverso una “assimilazione” fra aree individuate dalla legislazione statale come sottratte al regime vincolistico e aree che, pur con denominazioni diverse rispetto a quelle indicate nel decreto ministeriale n. 1444 del 1968, presenterebbero, rispetto alle prime, caratteristiche simili, sia pure per relationem. Si tratta, dunque, di una operazione normativa da ritenersi in sé non consentita, in quanto direttamente incidente su materia riservata alla legislazione statale, rispetto alla quale la legislazione regionale può solo fungere da strumento di ampliamento del livello della tutela del bene protetto e non – all’inverso, come nel caso qui in esame – quale espediente dichiaratamente volto ad introdurre una restrizione dell’ambito della tutela, attraverso l’incremento della tipologia delle aree cui il regime vincolistico non si applica.

[Link al testo sentenza](#)

Elezioni - Elezioni Comunali, Provinciali, Regionali

Corte costituzionale, 23 marzo 2012, n. 67

L’esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in àmbiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall’art. 51 Cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell’inviolabilità ex art. 2 Cost.; pertanto, la Regione non può sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all’applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004, che sono espressivi dell’esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. (In applicazione di siffatti principi la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, in materia di elezione dei deputati alla Assemblea regionale siciliana, «nella parte in cui non prevede l’incompatibilità tra l’ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti»).

[Link al testo sentenza](#)

Enti locali – Bilanci e contabilità

Corte costituzionale 28 marzo 2012, n. 70

In relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale.

Non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti. (In applicazione di tali principi la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge del bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e per il triennio 2011-2013 che prevedano spese accese in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, ma non certo).

[Link al testo sentenza](#)

Regioni – Conflitti di attribuzione Stato Regione

Corte costituzionale 28 marzo 2012, n. 72

Sebbene il conflitto intersoggettivo possa riguardare atti giurisdizionali, esso non può risolversi in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione giurisdizionale. In particolare, gli atti giurisdizionali sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra enti (oltre che tra poteri dello Stato) solo quando sia radicalmente contestata la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale, ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (sentenza n. 130 del 2009). In applicazione di tale principio, la Corte costituzionale ha dichiarato

inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni con il quale la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol chiedeva di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezioni riunite, «adottare la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, che ha dichiarato regolare il rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010, ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità, così manifestando la pretesa dello Stato di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali, ed omettendo – ed in assenza di contraddittorio con la Regione – di svolgere la verifica di propria competenza». La Corte ha osservato che in questo caso, la Regione non contesta l'esistenza del potere della Corte dei conti di sottoporre a parificazione il rendiconto regionale, ma il modo in cui tale potere è stato esercitato, così utilizzando il conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale e trasformando il giudizio presso la Corte costituzionale «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale» (sentenza n. 27 del 1999).

[Link al testo sentenza](#)

Contratti pubblici nei settori ordinario – Competenze legislative di Stato e Regioni

Corte costituzionale 30 marzo 2012, n. 74

Laddove gli statuti speciali – come è il caso dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 8) – riconoscano la potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici, deve trovare applicazione la relativa previsione statutaria, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò tuttavia non significa che la legislazione regionale o provinciale sia libera di esplicarsi senza vincoli, dato che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie.

La competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica». Tale limite include anche i principi dell'ordinamento civile: il legislatore regionale e provinciale deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in

ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. I limiti ora richiamati sono stati violati nel caso di specie dell'articolo 17, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), in quanto la disposizione provinciale si discosta dai principi di quella statale per un profilo che attiene alla fase contrattuale delle procedure di appalto. Tale disposizione, infatti, interviene sulla disciplina della determinazione del prezzo della prestazione – “a corpo” o “a misura” –, incidendo così sul contenuto del contratto, e attiene perciò ad un aspetto del rapporto negoziale, che rientra nell'ambito dell'ordinamento civile. Nel settore degli appalti pubblici, infatti, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del rapporto negoziale è disciplinata da norme dell'ordinamento civile. Ciò in quanto, in tale fase, l'amministrazione agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale.

[Link al testo sentenza](#)

Concorrenza e tutela dei consumatori

Corte costituzionale 30 marzo 2012, n. 75

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 111 del 1995, nella parte in cui, in violazione dei criteri della legge delega, ha fissato, attraverso il richiamo della Convenzione di Bruxelles (CCV), un limite, non prefigurato dalla legge delega, all'obbligo risarcitorio per danni alla persona derivanti dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del contratto di viaggio tutto compreso (c.d. “pacchetto turistico”). (La Corte costituzionale giunge a tale conclusione sottolineando la necessità di operare una distinzione fra il contratto “tutto compreso” (c.d. “pacchetto turistico” o “package”) ed il contratto di viaggio di cui alla CCV, in quanto la “finalità turistica” nel primo caso assume rilievo, oltre che come elemento di qualificazione, anche con riguardo alle successive vicende del contratto (Cass., sentenza 24 luglio 2007, n. 16315, in particolare per il caso di impossibilità sopravvenuta). La Corte ritiene, quindi, che l'applicazione della disciplina introdotta dalla CCV non fosse

ricollegabile al tipo contrattuale (il contratto di viaggio “tutto compreso”) che il d.lgs. n. 111 del 1995 era chiamato a disciplinare e che, di conseguenza, il riferimento a tale disciplina non solo fosse un’eccezione, ma che fosse un’eccezione da circoscrivere in un ristretto margine di compatibilità e di favore verso il consumatore, di cui la legge delega aveva inteso individuare con precisione i contorni).

[Link al testo sentenza](#)