

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)

GIUGNO 2012

Istruzione pubblica –Autonomia scolastica.

Corte costituzionale, 4 giugno 2012, n. 147

Rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali». Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale» (sentenza n. 92 del 2011 che richiama la precedente n. 200 del 2009).

L'art. 19, comma 4, 19, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti, materia che, non può ricondursi nell'ambito delle norme generali sull'istruzione e va, invece, ricompresa nella competenza concorrente relativa all'istruzione-. Trattandosi di ambito di competenza concorrente, allo Stato spetta soltanto di determinare i principi fondamentali, e la norma in questione non può esserne espressione, risolvendosi in un intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera che, viceversa, deve rimanere affidata alla competenza regionale.

[Link al testo sentenza](#)

L'art. 19, comma 4, dichiarato incostituzionale dalla sentenza in esame, conteneva due previsioni, strettamente connesse: l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia; soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. Si trattava, quindi, di una norma che regolava la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti.

La Corte costituzionale rileva che la citata disposizione, pur richiamandosi ad una finalità di «continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione», in realtà non disponeva sulla didattica: essa realizzava un ridimensionamento della rete scolastica al fine di conseguire una riduzione della spesa, come, del resto, enunciato dalla rubrica dell'art. 19 («Razionalizzazione delle spese relative all'organizzazione scolastica. Concorso degli enti locali alla stabilizzazione

finanziaria»), dalla rubrica del Capo III del decreto-legge («Contenimento e razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica»), nonché dal titolo del medesimo («Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»). L'aggregazione negli istituti comprensivi, unitamente alla fissazione della soglia rigida di 1.000 alunni, conduceva al risultato di ridurre le strutture amministrative scolastiche ed il personale operante all'interno delle medesime, con evidenti obiettivi di risparmio; ma, in tal modo, essa si risolveva in un intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera che, viceversa, deve rimanere affidata alla competenza regionale.

Il carattere di intervento di dettaglio nel dimensionamento della rete scolastica emergeva, con ancor maggiore evidenza, dalla seconda parte del comma 4, relativa alla soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia: in tal modo lo Stato stabiliva alcune soglie rigide le quali escludono in toto le Regioni da qualsiasi possibilità di decisione, imponendo un dato numerico preciso sul quale le Regioni non potevano in alcun modo interloquire. Viene ancora una volta, invece, che «la preordinazione dei criteri volti all'attuazione del dimensionamento» delle istituzioni scolastiche «ha una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica» (sentenza n. 200 del 2009).

Rifiuti

Corte costituzionale, 22 giugno 2012, n. 158

L'attività di programmazione attribuita alle Regioni, per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (art. 200, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006), non implica che le stesse Regioni possano autorizzare deroghe per singoli Comuni rispetto alle percentuali di raccolta differenziata da raggiungere. La possibilità di realizzare "compensazioni" tra le percentuali di raccolta differenziata conseguite dai diversi Comuni all'interno del medesimo territorio costituisce, ai sensi dell'art. 205, comma 1-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, una delle modalità attraverso cui il Comune richiedente intende conseguire gli obiettivi indicati dall'art. 181, comma 1, del medesimo decreto. La suddetta compensazione è quindi uno dei possibili contenuti dell'accordo di programma, che deve essere stipulato tra Ministero dell'ambiente, Regione ed enti locali interessati prima dell'autorizzazione alla deroga, da concedersi da parte del Ministro dell'ambiente. Per le ragioni sopra indicate, la potestà di concedere deroghe ai Comuni, nel caso in cui non sia realizzabile il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, appartiene allo Stato – titolare di competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – e si inserisce nell'ambito di un'attività di programmazione, che coinvolge anche la Regione. Quest'ultima pertanto non può disciplinare unilateralmente la concessione delle suddette deroghe, come invece stabilisce, in modo costituzionalmente illegittimo, la norma regionale censurata.

(Sulla base di tali principi, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 2, della legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011) in base alla quale: «La giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, può consentire ai comuni montani ed ai comuni ad alta marginalità con

popolazione inferiore ai 1.500 abitanti una deroga al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, stabilendo i relativi criteri e modalità».)

[Link al testo sentenza](#)

Enti pubblici – Attività

Corte costituzionale, 27 giugno 2012, n. 161

La peculiarità delle IPAB non impedisce la riconducibilità delle stesse alle regole degli enti locali, quanto alla specifica disciplina della spesa ed, in particolare, di quella – di carattere rigido – concernente il personale. Ne discende che esse rientrano nel campo di applicazione dei limiti di spesa per l'assunzione del personale previsti dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008. Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, comma 2, 6, commi 3, 4, 6 e 7, 15, comma 4, e 11, commi 8 e 9, della legge della Regione Abruzzo 24 giugno 2011, n. 17, che reca «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), che, invece, prevedono, a favore delle IPAB, deroghe a tale principio.

[Link al testo sentenza](#)

La Corte ha ricordato l'esistenza in dottrina ed in giurisprudenza di uno storico dibattito sulla natura delle IPAB, dibattito via via alimentato e condizionato dalle modifiche normative succedutesi nella disciplina delle stesse. In passato anche la Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare la peculiarità di detti enti (sentenza n. 173 del 1981) e del loro regime giuridico, caratterizzato dall'intrecciarsi «di una intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto ad altre istituzioni pubbliche» (sentenza n. 195 del 1987), giungendo ad affermare che «devesi convenire con quella dottrina che parla di una assoluta tipicità di questi particolari enti pubblici, in cui convivono forti poteri di vigilanza e tutela pubblica con un ruolo ineliminabile e spesso decisivo della volontà dei privati, siano essi i fondatori, gli amministratori o la base associativa» (sentenza n. 396 del 1988).

L'importanza rivestita in un lungo arco temporale da tali Istituzioni di natura pubblica, la rilevanza degli statuti e delle tavole di fondazione, peraltro notevolmente eterogenei, ed i poteri di vigilanza e di tutela pubblica inducono ad affermare un'indubbia peculiarità di questo genere di soggetti, non catalogabili in precise categorie di enti pubblici.

La Corte sottolinea, come l'evidenziata peculiarità delle IPAB non impedisca la riconducibilità delle stesse alle regole degli enti locali, quanto alla specifica disciplina della spesa ed, in particolare, di quella – di carattere rigido – concernente il personale. La disposizione interposta costituita dall'art. 76, comma 7, si riferisce all'intero complesso delle funzioni amministrative ascrivibili alle competenze delle autonomie locali, come testimonia l'inserimento, nel calcolo degli oneri del personale, della spesa sostenuta anche dalle società partecipate che integrano, sotto questo profilo, l'attività degli enti azionisti.

Nella prospettiva della finanza pubblica allargata, d'altronde, la presenza di enti già impegnati nel settore dei servizi sociali – nel quale operano parallelamente agli enti locali – e per di più soggetti ad un riordino che ne determina l'integrazione funzionale a livello infraregionale, comporta la necessità di un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino possa diventare occasione per il superamento di quei limiti di spesa di personale, che il legislatore vede con notevole preoccupazione nel particolare momento storico in cui cade il riassetto.

Giurisdizione – Giurisdizione esclusiva

Corte costituzionale 27 giugno 2012, n. 162

Gli articoli 133, comma 1, lettera l), 135, comma 1, lettera c), e 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) sono costituzionalmente illegittimi nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), e dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010.

[Link al testo sentenza](#)

La Corte costituzionale ha ritenuto la questione fondata con riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost.

Secondo la Corte, in particolare, la delega abilitava il legislatore delegato a intervenire, oltre che sul processo amministrativo, sulle azioni e le funzioni del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni e in riferimento alla giurisdizione estesa al merito, ma sempre entro i limiti del riordino della normativa vigente; il che comporta di certo una capacità innovativa dell'ordinamento da parte del Governo delegato all'esercizio della funzione legislativa, da interpretarsi però in senso restrittivo e comunque rigorosamente funzionale al perseguimento delle finalità espresse dal legislatore delegante.

In base alla delega conferitagli, quindi, il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, doveva tenere conto della «giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» nell'assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto prescritto dalla legge di delega (art. 44, commi 1 e 2, della legge n.69 del 2009).

Secondo la Corte costituzionale, invece, attribuendo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (con la competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, e con cognizione estesa al merito), il legislatore delegato non ha tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto.

Sotto tale profilo, la Corte costituzionale ha ricordato che la giurisprudenza delle Sezioni Unite ha escluso che l'irrogazione delle sanzioni da parte della CONSOB sia espressione di mera discrezionalità amministrativa, il che impedisce di giustificare sul piano della legittimità costituzionale l'intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che invece avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto prescritto dalla delega.

Procedimento amministrativo – Scia

Corte costituzionale 27 giugno 2012, n. 164

Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa (sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005).

La SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Tale parametro permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, «la ratio di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa» (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3. del Considerato in diritto). Sulla base di tali considerazioni è stata ritenuta infondata la questione di costituzionalità avente ad oggetto l'art- 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, poi convertito in legge, secondo cui la disciplina della SCIA, di cui al precedente comma 4-bis, costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

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

[Link al testo sentenza](#)