

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

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

**Aprile 2013**

**Agricoltura e foreste – Contributi e agevolazioni**

**Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2013 n. 62 - Pres. Gallo, Red. Napolitano**

*È illegittimo l'articolo 29, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, nella parte in cui prevede, con riferimento ai progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, che «Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Comitato interministeriale di cui al comma 1 dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti, nomina, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale».*

*L'art. 29 in esame deve essere ascritto alla materia agricoltura riservata alla competenza legislativa residuale delle Regioni: ne consegue che la norma viene a porsi in contrasto con l'art. 117 Cost. tanto se la si interpreti come attributiva di un potere regolamentare, quanto amministrativo.*

*Nel primo caso sarebbe pacificamente violato l'art. 117, sesto comma, Cost. trattandosi di una materia riservata alla competenza legislativa residuale delle regioni.*

*Nel secondo, invece, si dovrebbe ipotizzare una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento da parte del livello di governo inferiore.*

*In astratto, infatti, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze qualora «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003). Tuttavia, nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, deve escludersi che possa essere previsto un potere sostitutivo, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).*

*L'art. 29, invece, prevede un potere di intervento sostitutivo dello Stato che si attiva mediante la predisposizione da parte del comitato interministeriale di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali e in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario ad acta.*

*Inoltre la norma introduce una forma di potere sostitutivo (per dare attuazione al diritto comunitario) che non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).*

## **Procedimento amministrativo - Scia**

### **Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2013 n. 62 - Pres. Gallo, Red. Napolitano**

*E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 41 del d.l. n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, nella parte in cui prevede che «L'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, è avviata previa segnalazione certificata di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e non è soggetta al possesso dei requisiti previsti dall'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59». Tale disciplina, in quanto diretta ad impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati e volta a semplificare le procedure in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse generale e l'interesse particolare all'esplicazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, rientra tra le norme di semplificazione amministrativa che vanno ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò sulla base del principio per cui anche l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione" (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un "livello essenziale" a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012).*

## **Istruzione**

### **Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2013 n. 62 - Pres. Gallo, Red. Napolitano**

*Non è fondata la questione di legittimità dell'art. 50, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione. Tale articolo, infatti, contiene disposizioni che devono essere identificate come «norme generali sull'istruzione», posto che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono volte ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale "avente ad oggetto «caratteristiche basilari» dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico". Tali norme devono, pertanto, ritenersi riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.*

## **Demanio e patrimonio - Cartolarizzazioni**

---

## **Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2013 n. 63 - Pres. Gallo, Red. Morelli**

*È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui prevede che gli enti territoriali destinano le risorse derivanti dalla dismissione degli immobili pubblici alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.*

*La correlazione funzionale – che l'art. 66, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 impone tra operazione di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni ed altri enti territoriali, e riduzione del debito rispettivo – risponde, infatti, proprio per tale complessiva estensione, ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica. Si tratta, pertanto, di una disposizione che, per la sua finalità e per la proporzionalità al fine che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. E che, come tale, non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi – come fa la Regione – la logica della norma di dettaglio. Invero, una volta assunto l'obiettivo di carattere generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione appare mezzo necessario al suo raggiungimento.*

## **Edilizia - Concessione edilizia e permesso di costruire**

### **Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2013 n. 64 - Pres. Gallo, Red. Mattarella**

*Va dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 9 del 2012, (in base alla quale, nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche è esclusa la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla Giunta regionale in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della Commissione sismica regionale), nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, che prevede l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 ai procedimenti in corso.*

*La norma impugnata si presenta in modo chiaramente dissonante rispetto al quadro legislativo e giurisprudenziale in materia di costruzioni nelle zone sismiche, poiché consente di derogare all'intero sistema di autorizzazioni di cui ai commi 6 e 6-bis dell'art. 66 della legge reg. Veneto n. 27 del 2003, sia pure in relazione ai progetti ed alle opere «di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità. La modestia delle costruzioni interessate dalla deroga – la cui valutazione, inoltre, è rimessa all'individuazione da parte della Giunta regionale – non muta in modo significativo i termini del problema, perché ne risulta ugualmente la lesione del principio fondamentale della previa autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori, di cui all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001.*

---

## **Commercio e artigianato – Orario e calendario di vendita**

### **Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2013 n. 65 – Pres. Mazzella, Red. Napolitano**

*È illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. (che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la "tutela della concorrenza), l'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali). Tale norma prevede delle rilevanti restrizioni e limitazioni per gli orari di apertura e di chiusura delle attività di commercio al dettaglio contrastando con la disciplina statale in materia di orari e giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali e, specificamente, con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, così come modificato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che ha stabilito che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio.*

## **Unione europea – Marchio**

### **Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2013 n. 66 - Pres. Mazzella, Red. Morelli**

*Va dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni» che istituisce e disciplina un "marchio regionale di qualità". La misura adottata dalla Regione Lazio si traduce in una misura ad effettoequivalente che ostacola la libera circolazione delle merci, anche all'interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti laziali rispetto a quelli provenienti da altre Regioni*

*Nella giurisprudenza della Corte di giustizia – che conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 191 del 2012) – la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa*

*C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio). La legge della Regione Lazio impugnata –introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio – è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri simili, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario.*

## **Ambiente – Acque (tutela delle)**

### **Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2013 n. 67 - Pres. Mazzella, Red. Tesauro**

*La disciplina statale relativa alla determinazione della tariffe costituisce un complesso di norme atte 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. Sono pertanto costituzionalmente illegittimi gli articoli 4, comma 2, lettera e); 7, commi 4 e 5; 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche) in materia di determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato. La disciplina regionale impugnata, in quanto suscettibile di incidere sulle componenti tariffarie, ed in particolare sulle quote dei costi, nella specie dei costi ambientali, invade le materie tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.*

Le norme censurate prevedevano, in contrasto con il d.lgs. n. 152 del 2006, che il Consiglio di bacino «approva le tariffe ed i relativi aggiornamenti» e che «la tariffa del servizio idrico integrato di cui all'art. 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, è approvata dal Consiglio di bacino, in conformità ai criteri e metodi previsti dalla normativa vigente, articolandola per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo» ed attribuivano ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente, destinata alle comunità montane e, in subordine, ai comuni interessati, per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa della qualità dell'acqua potabile.

## **Pubblica Amministrazione – Principi generali**

### **Corte costituzionale, sentenza 16 aprile 2013 n. 70 - Pres. Mazzella, Red. Lattanzi**

*È fondata, con riferimento all'art. 97 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)», in riferimento agli articoli 117 e 118, nonché 117,*

*secondo comma, lettera l), e 97 della Costituzione. La disposizione impugnata differisce al 30 giugno 2012 il termine fissato dall'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012). Quest'ultima disposizione ha abrogato la legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), a partire dal 29 febbraio 2012.*

*Non è conforme all'art. 97 Cost. l'adozione, per regolare l'azione amministrativa, di una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (sentenza n. 364 del 2010).*

*Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, quandanche si manifesti nell'ambito delle «ipotesi tipiche e molto limitate» che l'ordinamento costituzionale tollera, rientra in linea generale in questa fattispecie, perché può generare «conseguenze imprevedibili» (sentenza n. 13 del 2012), valutabili anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione.*

*Sulla base di tali presupposti deve dichiararsi l'incostituzionalità dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)» poiché il legislatore regionale, dopo aver abrogato una norma diretta a regolare l'azione amministrativa, l'ha poi fatta rivivere per un lasso di tempo limitato attraverso il differimento di un termine abrogativo già maturato e poi l'ha nuovamente abrogata.*

## **Pubblico impiego – Accesso all'impiego pubblico**

### **Corte costituzionale, sentenza 24 aprile 2013 n. 76 - Pres. Mazzella, Red. Mattarella**

*È incostituzionale l'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2012 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione. La norma impugnata consente alle istituzioni scolastiche di «organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica»; a tali selezioni è ammesso a partecipare – in base al comma 2-ter dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, modificato dalla norma oggi in esame – soltanto «il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento». In base al sistema così creato, quindi, ciascun istituto scolastico statale ha la possibilità, alle condizioni indicate, di bandire i concorsi per il reclutamento dei docenti precari con incarico annuale. È evidente, però, che in tal modo la Regione dispone in merito all'assunzione di una categoria di personale, appunto quello docente, che è inserito nel pubblico impiego statale. Tuttavia, nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni. Ne consegue che ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.*

## **Università – Professori universitari – Tecnici laureati**

---

**Corte costituzionale, sentenza 24 aprile 2013 n. 78 - Pres. Gallo, Red. Mattarella**

*È incostituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, l'art. 1, comma 10, della legge 4 novembre 2005 n. 230 (Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari) successivamente abrogato dall'art. 29, comma 11, lettera c), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, il quale prevede che il personale tecnico amministrativo delle Università è escluso dalla possibilità di ottenere incarichi di insegnamento, anche gratuito, da parte delle Università stesse. Infatti, il divieto introdotto dalla norma impugnata, è diretto esclusivamente nei confronti di una particolare categoria di dipendenti pubblici, nell'ambito delle diverse categorie dei dipendenti delle università, quale si configura il personale tecnico amministrativo, e non gù nei confronti di una categoria generale. Siffatta evidente diversità della disciplina di medesime categorie di dipendenti pubblici, sottoposti, tra laltro, ai fini dell'eventuale svolgimento dell'incarico di insegnamento, all'ordinario regime autorizzatorio previsto dall'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non appare riconducibile ad alcuna ragionevole ratio giustificatrice, ed anzi risulta manifestamente irragionevole.*

---