

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)

Maggio 2013

Imposte e tasse – Imposte

Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 82 - Pres. Gallo, Red. Mazzella

È illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 20, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 ("Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"), convertito in legge dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133 che, dopo aver dichiarato non dovuti i contributi di malattia da parte dei datori di lavoro che corrispondono ai propri dipendenti il trattamento di malattia, ha mantenuto fermi i pagamenti (a questo punto, indebiti) eventualmente già eseguiti a tale titolo da quei datori di lavoro. Ed invero, come già affermato da questa Corte (sentenze n. 227 del 2009, n. 330 del 2007, n. 320 del 2005, n. 416 del 2000), sono illegittime per violazione del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost. le disposizioni che, posta la non debenza di una determinata prestazione patrimoniale, prevedano l'irripetibilità di quanto sia stato versato nell'apparente adempimento della (in realtà inesistente) obbligazione. E questo è, appunto, il caso dell'art. 20, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale deve dunque essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Università – Professori universitari

Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 83 - Pres. Gallo, Red. Criscuolo

È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'articolo 25 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 ("Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario") che esclude irragionevolmente l'applicazione dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992 a professori e ricercatori universitari, così precludendo a tale categoria la facoltà, riconosciuta agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto, previa valutazione favorevole dell'amministrazione di appartenenza e secondo i criteri indicati all'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503.

Ed invero, ben può il legislatore emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, purchè esse, come, invece, accade, nel caso di specie, «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» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)".

Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale sollevate – in riferimento agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione – dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale con tredici ordinanze di analogo tenore (numeri 42, 43, 44, 45 e 59 del 2012, depositate il 28 novembre 2011, e numeri 78, 117, 118, 119, 120, 121, 122 e 191 del 2012, depositate il 2 febbraio 2012) relativamente all'articolo 25 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (*“Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”*), la Corte ritiene che non vi siano ragioni idonee a giustificare, per la sola categoria dei professori e ricercatori universitari, l'esclusione dalla possibilità di avvalersi del trattenimento in servizio disciplinato dal citato art. 16, comma 1.

Secondo la Corte è in primo luogo infondato l'argomento che vorrebbe giustificare la norma in questione con *«rilevantissime esigenze di contenimento finanziario e razionalizzazione della spesa pubblica»*. Ciò in quanto essa interessa un settore professionale numericamente ristretto e riguarda un arco di tempo per il mantenimento in servizio (un biennio) molto limitato, rivelandosi pertanto inidonea a produrre significative ricadute sulla finanza pubblica.

A ciò si aggiunge, argomenta la Corte, che l'accoglimento dell'istanza di trattenimento in servizio, a seguito dell'intervento normativo realizzato con l'art. 72 del d.l. n. 112 del 2008 (poi convertito), non è automatico, ma consegue alla valutazione dell'amministrazione di appartenenza, che decide in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, considerando la *«particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»*. Ciò, da un lato, consente all'Amministrazione di utilizzare esperienze professionali ancora valide, contribuendo, dall'altro, a ridurre il numero dei beneficiari del trattenimento.

Infine, sottolinea la Corte, pur rientrando nella discrezionalità del legislatore l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'ambito dell'istruzione universitaria, è pur vero che il perseguimento di questo obiettivo deve essere bilanciato con l'esigenza, a sua volta riconducibile al buon andamento dell'amministrazione e perciò nello schema del citato art. 97 Cost., di mantenere in servizio – peraltro per un arco di tempo limitato – docenti in grado di dare un positivo contributo per la particolare esperienza professionale acquisita in determinati o specifici settori ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi.

Corte Costituzionale – Ordinanza di rimessione

Corte Costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 85 - Pres. Gallo, Red. Silvestri

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale formulata in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. in ragione di una generica corrispondenza tra le norme di tutela dei diritti fondamentali contenute nella Carta costituzionale, asseritamente violate dalle disposizioni oggetto di censura, ed alcune norme sovranazionali, comprese nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo o nell'ordinamento dell'Unione europea ove non venga proposta alcuna puntuale considerazione sulle specifiche ragioni di conflitto tra il diritto nazionale ed i parametri interposti, dei quali non è illustrata, neppure in termini sommari, la concreta portata precettiva.

Nel caso di specie, relativo alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (*“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”*) – recte,

degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (“*Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*”), come convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012, sollevate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto, la Corte ritiene inammissibile la censura relativa all’art. 117 Cost. per genericità delle censure.

Ed invero, a giudizio della Corte, il giudice remittente ha evocato il diritto dell’Unione in rapporto ai principi di precauzione e di responsabilità per i danni da inquinamento (art. 191 TFUE) in maniera generica, senza tenere in concreta considerazione la specifica produzione normativa in materia di siderurgia, con particolare riferimento ai recenti approdi rappresentati dalla decisione 28 febbraio 2012 (Decisione di esecuzione 2012/135/UE della Commissione [...] che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali, notificata con il numero C[2012] 903) e alle due risoluzioni assunte dal Parlamento europeo, sempre in tema di esercizio dell’industria siderurgica nell’ambito dell’Unione, del giorno 13 dicembre 2012.

Leggi, decreti e regolamenti– Principi generali

Corte Costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 85 - Pres. Gallo, Red. Silvestri

Gli articoli 1 e 3 del d.l. n. 207 del 2012 non violano gli artt. 25, 27 e 112 Cost.

Le norme censurate, al fine di rendere compatibili la tutela dell’ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli di occupazione, prevedono che, anche in presenza di provvedimenti di sequestro giudiziario degli impianti, per gli stabilimenti di “interesse strategico nazionale, ove si proceda al riesame dell’ autorizzazione AIA, per uno dei motivi di cui all’art. 29-octies del Codice dell’ambiente, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare possa autorizzare la prosecuzione dell’attività produttiva per un periodo di tempo determinato, non superiore a 36 mesi”. Tale disciplina, rinviando esplicitamente sia alle sanzioni penali previste dall’ordinamento per i reati in materia ambientale sia all’obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla vigilanza e ai controlli le eventuali notizie di reato all’autorità giudiziaria, non introduce alcuna forma di cancellazione o attenuazione delle responsabilità gravanti sui soggetti che abbiano compiuto violazioni delle norme penali poste a presidio dell’ambiente e della salute (artt. 29-decies e 29-quattordices del Codice dell’ambiente). Ciò esclude in radice l’ipotesi che i 36 mesi concessi ad una impresa, che abbia le caratteristiche previste, per adeguare la propria attività all’atto amministrativo finalizzato all’individuazione del programma di riduzione delle emissioni a seguito del periodico riesame (AIA), costituiscano «una vera e propria “cappa” di totale “immunità” dalle norme penali e processuali», come ritenuto dal Giudice remittente.

La norma censurata non introduce peraltro alcuna forma di cancellazione o attenuazione delle responsabilità gravanti sui soggetti che abbiano compiuto violazioni delle norme penali poste a presidio dell’ambiente e della salute. In altri termini, la norma censurata non si configura né come abolitio criminis, né come lex mitior, e non incide in alcun modo sulle indagini volte ad accertare la colpevolezza degli indagati nel procedimento principale senza spiegare effetti di alcun genere sull’eventuale, futuro processo penale a carico dei medesimi soggetti”.

In motivazione, la Corte evidenzia che la norma censurata, lungi dallo “sterilizzare”, sia pure temporaneamente, il comportamento futuro dell’azienda rispetto a qualunque infrazione delle

norme di salvaguardia dell'ambiente e della salute, tracci, al contrario, un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti.

Ciò è confermato dal fatto che la deviazione da tale percorso, non dovuta a cause di forza maggiore, implica l'insorgenza di precise responsabilità penali, civili e amministrative, che le autorità competenti sono chiamate a far valere secondo le procedure ordinarie. Non è così intaccato il potere-dovere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale, previsto dall'art. 112 Cost., che è pur sempre da inquadrare nelle condizioni generali poste dal contesto normativo vigente, ove, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate le prescrizioni dell'AIA riesaminata, nelle quali si riassumono le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa.

Leggi, decreti e regolamenti– Principi generali

Corte Costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 85 - Pres. Gallo, Red. Silvestri

Non è condivisibile l'interpretazione dell'art. 1 del d.l. 207 del 2012 (“Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”) prospettata dal Giudice remittente, secondo cui la sanzione pecuniaria fino al 10% del fatturato descritta in tale disposizione sarebbe l'unica irrogabile nel periodo considerato e, dunque, la stessa sarebbe sostitutiva delle altre sanzioni previste dalle leggi vigenti. Al contrario, le espressioni usate dal legislatore – «fatta salva», «fermo restando» – si riferiscono in modo evidente a una disciplina normativa complessiva e contestuale, nel cui ambito si aggiunge, alle preesistenti sanzioni amministrative e penali, la fattispecie introdotta dal comma 3 del citato art. 1, ovviamente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge”.

Ambiente – Procedimenti (AIA)

Corte Costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 85 - Pres. Gallo, Red. Silvestri

L'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., non implica il «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona, né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto solo che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che essi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

In motivazione, la Corte osserva che la *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.

La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente.

Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo.

Leggi, decreti e regolamenti– Principi generali

Corte Costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 85 - Pres. Gallo, Red. Silvestri

Non si pongono in contrasto con il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost. gli artt. 1 e 3 del d.l. 207 del 2012 ("Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale"). Ed invero, tali disposizioni non introducono, come ritenuto dai remittenti, un'ingiustificata differenziazione di disciplina tra stabilimenti "strategici" e altri impianti, sulla base di un atto amministrativo – un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – dotato di eccessiva discrezionalità, derivante dalla genericità dei criteri di individuazione di tali stabilimenti.

Ciò in quanto l'interesse strategico nazionale ad una produzione, piuttosto che ad un'altra, è elemento variabile, in quanto legato alle congiunture economiche e ad un'altra serie di fattori non predeterminabili (effetti della concorrenza, sviluppo tecnologico, andamento della filiera di un certo settore industriale etc.). Si giustifica pertanto l'ampiezza della discrezionalità che la norma censurata riconosce al Governo, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto organi che concorrono a definire la politica industriale del Paese. Trattandosi, peraltro, di provvedimento amministrativo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri può essere oggetto di impugnazione, al pari dell'AIA riesaminata del Ministro dell'ambiente, che, secondo la medesima norma, consente la prosecuzione dell'attività produttiva, anche in presenza di sequestri dell'autorità giudiziaria.

Quanto all'indice numerico dei lavoratori occupati, va ricordato che si tratta della soglia già utilizzata dal legislatore nella disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 ("Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274"). In tale disciplina, la tutela dell'attività imprenditoriale e dei livelli occupazionali, come indicati, giustifica la sottrazione dell'impresa insolvente al fallimento e l'ingresso in una procedura concorsuale ad hoc, con finalità di conservazione delle attività aziendali, mediante prosecuzione, riattivazione e riconversione dell'esercizio.

La norma censurata presenta caratteristiche analoghe, in quanto mira a perpetuare l'esistenza di grandi aziende, la cui chiusura avrebbe gravi effetti sui livelli di occupazione. Si tratta quindi di una disciplina differenziata per situazioni a loro volta differenziate, meritevoli di specifica attenzione da parte del legislatore, che non viola pertanto il principio di eguaglianza. Quest'ultimo

impone, infatti, discipline eguali per situazioni eguali e discipline diverse per situazioni diverse, con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, che non viene nella fattispecie superato, giacché le ricadute sull'economia nazionale e sui livelli di occupazione sono diverse, per l'effetto combinato dei fattori cui prima si faceva cenno. Sarebbe, al contrario, irragionevole una disciplina che parificasse tutte le aziende produttive, a prescindere dalla loro dimensione e incidenza sul mercato e, quindi, dagli effetti che la loro scomparsa determinerebbe.

Leggi, decreti e regolamenti– Principi generali

Corte Costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 85 - Pres. Gallo, Red. Silvestri

La legge-provvedimento non è incompatibile, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, posto che «nessuna disposizione costituzionale [...] comporta una riserva agli organi amministrativi o “esecutivi” degli atti a contenuto particolare e concreto» (ex plurimis, sentenza n. 143 del 1989).

Le leggi provvedimento devono soggiacere tuttavia «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (ex plurimis, sentenza n. 2 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 20 del 2012).

La legittimità costituzionale di tale tipo di leggi va invece valutata in relazione al loro specifico contenuto, con la conseguenza che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (ex plurimis, sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995). Poiché gli atti legislativi normalmente non contengono motivazioni, «è sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la ratio della norma siano desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010).

Con riferimento alla funzione giurisdizionale, poi, non può essere consentito al legislatore di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000).

La giurisprudenza della Corte E.D.U. ha costantemente affermato che «il principio dello Stato di diritto e la nozione di giusto processo custoditi nell'art. 6 precludono, tranne che per impellenti ragioni di interesse pubblico, l'interferenza dell'assemblea legislativa nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte EDU, sez. II, sentenza 14 dicembre 2012, Arras contro Italia, in conformità alla giurisprudenza precedente).

Dal canto suo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha costantemente affermato che contro tutti gli atti, anche aventi natura legislativa, «gli Stati devono prevedere la possibilità di accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o ad altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge» (sentenza 16 febbraio 2012, in causa C-182/10, Solvay et al. vs. Région wallone, in conformità alla giurisprudenza precedente)».

Nel caso di specie, relativo all'individuazione diretta dell'impianto siderurgico della società Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale», la Corte osserva che a Taranto si è verificata una situazione grave ed eccezionale, che ha indotto il legislatore ad omettere, per ragioni di urgenza, il passaggio attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in vista della qualificazione di cui sopra. Dunque, la situazione di emergenza ambientale e occupazionale, insieme con la temporaneità dell'intervento consentono di rinvenire la *ratio* dell'intervento

legislativo «nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza» (sentenza n. 237 del 2007).

Non può, inoltre, dirsi fondata l'affermazione secondo la quale la forma legislativa dell'individuazione dell'Ilva di Taranto come «*stabilimento di interesse strategico nazionale*» compromette il diritto di tutela giurisdizionale, che sarebbe invece possibile esercitare in presenza di un atto amministrativo. La Corte ribadisce in tal senso la sua giurisprudenza per la quale, in assenza nell'ordinamento attuale di una "riserva di amministrazione" opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa, con la conseguenza che il diritto di difesa non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale (sentenza n. 62 del 1993).

La Corte ritiene inoltre che non abbia neppure fondamento l'affermazione che vi sia stata una "legificazione" dell'AIA riesaminata ai sensi degli artt. 1 e 3 del d.l. 207 del 2012, che comporterebbe, nel caso specifico, l'impossibilità di esperire i normali rimedi giurisdizionali avverso tale atto amministrativo. È vero, al contrario, che l'AIA è pur sempre – come statuito in via generale dall'art. 1, non contraddetto dall'art. 3 del d.l. 207 del 2012– un presupposto per l'applicabilità dello speciale regime giuridico, che consente la continuazione dell'attività produttiva alle condizioni ivi previste. Dunque, in quanto atto presupposto, essa rimane esterna all'atto legislativo, con tutte le conseguenze, in termini di controllo di legalità, da ciò derivanti.

Giurisdizione – Giurisdizione in generale

Corte Costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 85 - Pres. Gallo, Red. Silvestri

Non viola il principio di riserva di giurisdizione, desumibile dal combinato disposto degli artt. 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost., con particolare riferimento al principio di l'intangibilità del giudicato, l'art. 3 comma 3 del d.l. 207 del 2012 ("Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale"), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012, nella parte in cui reimmette l'Ilva S.p.A. nel possesso dei beni aziendali, e l'autorizza alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge, ponendosi in contrasto con il provvedimento di riesame sul sequestro degli impianti disposto dal giudice per le indagini preliminari.

La Corte ritiene che la lesione del giudicato lamentata dal Giudice remittente attiene al cosiddetto "giudicato cautelare" e non a una decisione giurisdizionale definitiva, che conclude un processo. Tale istituto altro non è che un'espressione di creazione giurisprudenziale – oggetto tuttora di discussioni e ancora non precisato in alcuni suoi aspetti – con cui viene indicata una preclusione endoprocessuale che opera *rebus sic stantibus*, con la conseguenza che ogni mutamento significativo del quadro materiale o normativo di riferimento vale a rimuoverla, reintroducendo il dovere del giudice di valutare compiutamente l'intera situazione.

Rileva la Corte che norma censurata ha invece di fatto modificato il quadro normativo sulla cui base sono stati emessi i provvedimenti cautelari di cui si tratta, creando pertanto una nuova situazione di fatto e di diritto, posto che la produzione può riprendere non con le modalità precedenti – che avevano dato luogo all'intervento dell'autorità giudiziaria – ma con modalità nuove e parzialmente

diverse, ponendo le premesse perché si verificano in futuro fatti che dovranno essere nuovamente valutati dai giudici, ove aditi nelle forme rituali.

Ciò conduce alla conclusione che non vi è violazione della “riserva di giurisdizione”, intesa nell’ampia accezione di esclusiva competenza dei giudici – ordinari e speciali – a definire con una pronuncia secondo diritto le controversie che coinvolgono diritti soggettivi o interessi legittimi loro sottoposte secondo le modalità previste dall’ordinamento per l’accesso alle diverse giurisdizioni, desumibile in via sistematica da tutto il Titolo IV della Parte II della Costituzione.

Giurisdizione – Giurisdizione in generale

Corte Costituzionale, sentenza 9 maggio 2013 n. 85 - Pres. Gallo, Red. Silvestri

L’incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell’autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all’autorità amministrativa, è facilmente oltrepassabile sia in un senso che nell’altro. Quando però il confine risulta superato, non può certo determinarsi la conseguenza dell’inibizione del potere di provvedere secondo le attribuzioni costituzionali, ed in particolare della possibilità, per il legislatore, di disciplinare ulteriormente una determinata materia. Dunque l’aver l’amministrazione, in ipotesi, male operato nel passato non è ragione giuridico-costituzionale sufficiente per determinare un’espansione dei poteri dell’autorità giudiziaria oltre la decisione dei casi concreti. Una soggettiva prognosi pessimistica sui comportamenti futuri non può fornire base valida per un’affermazione di competenza.

Nel caso di specie, relativo alla presunta lesione della riserva di giurisdizione da parte del legislatore, lamentata dal remittente in ragione dell’incidenza del d.l. 207 del 2012 sul provvedimento di riesame sul sequestro degli impianti disposto ai sensi degli artt. 321 primo e secondo comma del c.p.p., nella parte in cui, la norma censurata reimmette l’Ilva S.p.A. nel possesso dei beni aziendali, e l’autorizza alla commercializzazione dei prodotti, la Corte rileva che il mutamento del quadro normativo apportato dal decreto in esame, comporta la necessità di un riesame della situazione di fatto alla luce della nuova base normativa. In tale mutato contesto, il sindacato della scelta legislativa da parte del giudice sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore, che non si verifica in questo caso.

Sottolinea in particolare la Corte che la *ratio* della normativa oggetto di contestazione, mirante alla tutela degli interessi di rilievo costituzionale che gravitano su beni necessari all’esercizio di imprese di rilievo strategico, con conseguenti ricadute occupazionali, giustifica sia la reimmissione della società Ilva S.p.A. nel possesso degli impianti, che il decremento della garanzia reale di cui all’art. 321, secondo comma del c.p.p., costituita dalla possibilità di commercializzare le merci realizzate.

Alla luce di quanto detto, nella fattispecie oggetto del presente giudizio non sussiste alcuna lesione della riserva di giurisdizione.

Regioni – Competenze

Corte Costituzionale, sentenza 22 maggio 2013 n. 90 - Pres. Gallo, Red. Lattanzi

È fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'articolo 7 della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (“Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”))», avente ad oggetto l'approvazione del calendario venatorio con una legge regionale invece che con un atto amministrativo per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s). Ed invero, come più volte ribadito da questa Corte, il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio, e, contestualmente, del “regolamento” sull'attività venatoria, e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, così da esplicitare la natura tecnica del provvedimento, ha inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012, n. 116 del 2012, n. 310 del 2012).

A ciò si aggiunge che l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 105 del 2012)”.

Regioni – Competenze

Corte Costituzionale, sentenza 22 maggio 2013 n. 91 - Pres. Gallo, Red. Cartabia

È incostituzionale per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost. l'articolo 29 della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009”), che abilita l'avvocatura regionale a svolgere attività di consulenza e a patrocinare in giudizio per gli enti strumentali della Regione e per le società il cui capitale è interamente sottoscritto dalla Regione, consentendo, allo scopo, la stipula di convenzioni tra la Giunta regionale e gli enti strumentali e le singole società al fine di regolare le modalità attraverso cui può essere richiesta l'attività dell'avvocatura regionale, quantificando anche i relativi oneri. Ed invero, la normativa regionale censurata, consentendo agli avvocati regionali di svolgere attività di patrocinio in giudizio e di consulenza anche a favore di enti strumentali della Regione e di società il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dalla Regione, amplia la deroga al principio di incompatibilità, prevista dal legislatore statale (artt. 18, 19, 27, legge 31 dicembre 2012, n. 247 (“Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”)) esclusivamente in riferimento agli affari legali propri dell'ente pubblico di appartenenza.

Non è peraltro condivisibile l'argomento prospettato dalla Regione resistente in virtù del quale il legislatore regionale avrebbe agito entro i confini delle competenze ad esso spettanti in materia di professioni: sul punto la giurisprudenza della Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle professioni «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» (ex multis, sentenze n. 300 e n. 131 del 2010, n. 93 del 2008). La legge regionale impugnata, riguardando il sistema delle incompatibilità professionali, si spinge in un ambito che non si presta a modulazioni sulla base di specificità territoriali. D'altra parte,

l'apprezzabile finalità di contenimento della spesa pubblica che la Regione dichiara di voler perseguire con la legislazione in esame non giustifica l'invasione da parte della Regione della sfera riservata al legislatore statale, ma potrà semmai essere tenuta in considerazione da quest'ultimo. Né, in ultimo, vale argomentare che il legislatore statale abbia talora previsto alcune ipotesi nelle quali gli avvocati di enti pubblici possono prestare la propria attività a favore di enti diversi da quello di appartenenza. Infatti, tali ipotesi sono state determinate dal medesimo legislatore statale, titolare, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., della competenza legislativa di principio in materia di professioni. In questo ambito, relativo al regime dell'incompatibilità tra la professione forense e le attività di lavoro subordinato, l'ampliamento del campo di applicazione delle deroghe è sempre possibile, ma può essere effettuato solo ad opera del legislatore statale".

Contratti pubblici nei settori ordinari – S.O.A.

Corte Costituzionale, sentenza 22 maggio 2013 n. 94 - Pres. Gallo, Red. Tesaurò

È infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 41 della Cost., dell'art. 40, comma 3, d.lgs. n. 163 del 2006, nella parte in cui stabilisce il principio di esclusività dell'oggetto delle SOA ed ha il duplice corollario di vietare ad un medesimo soggetto di svolgere contemporaneamente attività di organismo di certificazione e di SOA e di vietare ad un organismo di certificazione di avere partecipazioni azionarie in una SOA.

Ed invero, considerata la scelta legislativa di allocare all'esterno della P.A. i controlli per qualificare gli esecutori di lavori pubblici, articolandoli in due fasi distinte (attività svolta dagli organismi di certificazione, ai quali spetta rilasciare la certificazione di qualità aziendale; dall'altro, dall'attività espletata dalle SOA, alle quali compete qualificare i soggetti esecutori di lavori pubblici – art. 40 comma 3, lettere a e b, del Codice dei contratti pubblici) e data la natura precipuamente pubblicistica delle funzioni svolte da tali organismi di attestazione, il divieto del congiunto esercizio delle attività di certificazione e di attestazione da parte di uno stesso soggetto e le limitazioni alla partecipazione al capitale sociale delle SOA per gli organismi di certificazione sono del tutto coerenti con quella scelta e giustificati in particolare dall'esigenza di garantire il trasparente, imparziale ed indipendente esercizio di una funzione di natura pubblica.

Nella sentenza in esame, la Corte rimarca come il divieto di partecipazione imposto agli organismi di certificazione entro il capitale delle SOA, nonché l'obbligo per queste ultime di prevedere entro il loro Statuto l'esclusivo svolgimento dell'attività di attestazione, siano strumentali rispetto allo scopo di assicurare la partecipazione alle gare d'appalto in materia di lavori pubblici soltanto a quanti possiedono i requisiti prescritti, scongiurando situazioni che, nonostante il formale rispetto del principio della diversità dei soggetti che esercitano le due fasi del controllo, possono comportarne la sostanziale elusione.

In tal senso, la Corte sottolinea, infatti, che la rilevanza dell'insieme di interessi pubblici sottesi allo svolgimento dei controlli e l'esigenza di garantire l'effetto utile della norma censurata e, quindi, la tutela di detti interessi concorre, poi, a rendere anzitutto non ingiustificato il rilievo attribuito a situazioni di conflitto anche meramente potenziali che possano determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. Inoltre, fa sì che sia ragionevole la valorizzazione delle stesse in relazione alla SOA come soggetto dotato di propria personalità giuridica ed in riferimento ai suoi azionisti, con riguardo a quelle partecipazioni al capitale sociale che, presuntivamente, possano compromettere i requisiti di indipendenza e neutralità.

Conclude quindi la Corte che la normativa in esame è dunque compatibile con il disposto dell'art. 41 Cost. che, come recentemente da essa sottolineato, non si sostanzia nella «libertà di concorrenza» quale manifestazione della libertà d'iniziativa economica privata ma mira a garantire l'assetto concorrenziale del mercato di volta in volta preso in considerazione. Che è appunto, ciò che il divieto di partecipazione in esame concorre soprattutto a tutelare. Qualora, infatti, ciò fosse permesso, è palese che il possesso da parte di un organismo di certificazione di partecipazioni sociali in una SOA potrebbe favorire la concentrazione delle due distinte verifiche in capo a soggetti sostanzialmente unitari, anche senza ipotizzare condotte in concreto necessariamente scorrette, ma con pregiudizio per l'assetto concorrenziale del mercato.

Leggi, decreti e regolamenti – Principi generali

Corte costituzionale, sentenza 29 maggio 2013 n. 103 - Pres. Gallo, Red. Mattarella

Il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 78 e n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006). Pertanto «il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (ex plurimis: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto). Inoltre, per quanto attiene alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione, ove queste non si limitino ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto e riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, potrà costituire un indice di manifesta irragionevolezza (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2011, n. 234 del 2007, n. 274 del 2006).

Nel caso di specie, la Corte si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge 4 giugno 2010, n. 96 (“Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2009”), nella parte in cui introduce l'interpretazione autentica dell'articolo 11, comma

5, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (*“Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2008”*). La Corte, dichiara l’illegittimità costituzionale della norma in esame ritenendo che essa, seppure formulata quale norma di interpretazione autentica, non interviene ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in questa contenuto, *«riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario»*, al fine di chiarire *«situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo»* in ragione di *«un dibattito giurisprudenziale irrisolto»* o di *«ristabilire un’interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore»* a tutela della certezza del diritto e degli altri principi costituzionali richiamati. Ciò in quanto mentre la norma interpretata disciplina la modalità di esercizio della competenza statale nella individuazione dei requisiti acustici degli edifici e il procedimento per l’adozione del relativo d.P.C.M, senza considerare in alcun modo i riflessi di tali disposizioni nei rapporti tra privati, la norma interpretativa riguarda precipuamente l’applicazione della normativa in materia di requisiti acustici degli edifici ai rapporti tra privati.

Osserva inoltre la Corte che la retroattività della disposizione impugnata non trova giustificazione nella tutela di *«principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale”, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)»*.

Al contrario, la norma impugnata, oltre a ledere il legittimo affidamento sorto nei soggetti suddetti, contrasta ancora una volta con il principio di ragionevolezza, in quanto produce disparità di trattamento tra gli acquirenti di immobili in assenza di alcuna giustificazione, e favorisce una parte a scapito dell’altra, incidendo retroattivamente sull’obbligo dei privati, in particolare dei costruttori-venditori, di rispettare i requisiti acustici degli edifici stabiliti dal d.P.C.M. 2 dicembre 1997, di attuazione dell’art. 3, comma 1, lettera e), della legge n. 447 del 1995.

Regioni - Competenze

Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 2013 n. 104 - Pres. Gallo, Red. Coraggio

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, peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, 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» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010). In tale ottica, tanto l’art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007”), quanto l’art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010”), possono essere qualificati «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» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005”), finalizzati a

realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza di questa Corte n. 91 del 2012).

Sono dunque costituzionalmente illegittime per violazione del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost., le norme regionali istitutive di misure di assistenza supplementare «in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 32 del 2012), ovvero istitutive di uffici al di fuori delle previsioni del Piano di rientro (sentenza n. 131 del 2012), o ancora le disposizioni regionali «in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale» (sentenza n. 123 del 2011).

Con la sentenza in esame, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (*“Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane”*) per violazione dell'art. 117 Cost.. Ciò in quanto, ritiene la Corte, la norma impugnata, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost..

Sanità pubblica – Spese sanitarie

Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 2013 n. 104 - Pres. Gallo, Red. Coraggio

L'operato del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. «È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario [...] devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenze n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011). In particolare, «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 28 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 2 del 2010).

La suddetta interferenza sussiste anche in presenza di interventi non previsti nel Piano di rientro che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 131 del 2012) tra i quali rientra anche l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi, che determina una «incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario» (sentenza n. 32 del 2012)”.

Con la sentenza in esame, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (*“Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10*

gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane»). Rileva, infatti, la Corte che la norma impugnata, introducendo un livello di assistenza aggiuntivo non contemplato nel Piano di rientro, interferisce con le funzioni e le attività del commissario *ad acta*. Essa, dunque, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost..

Pubblico impiego - Dirigenti

Corte costituzionale, sentenza 29 maggio 2013 n. 105 - Pres. Mazzella, Red. Mazzella

Il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione richiede che le funzioni di direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico (di livello dirigenziale) siano attribuite a soggetti muniti di adeguate competenze; il che è assicurato essenzialmente dal fatto che i soggetti cui quegli incarichi sono affidati rivestano la corrispondente qualifica alla quale abbiano avuto accesso a seguito di apposita selezione comparativa.

Ciò non esclude, ovviamente, che, in mancanza di dipendenti che possano vantare questi requisiti, sia consentito all'amministrazione di affidare temporaneamente tali funzioni a soggetti che offrano comunque adeguate garanzie circa il possesso dell'idonea attitudine professionale.

Tuttavia, al fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost., è necessario che simili deviazioni dalla regola generale siano contenute entro limiti quantitativi ristretti e che i soggetti in questione siano individuati in maniera tale da assicurare il possesso della necessaria professionalità.

Nel caso di specie la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [“*Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura “Il Quadrivio” di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)*”] che sostituendo il comma 5 dell'art. 22 della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (“*Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo*”), prevede che gli incarichi di dirigente di servizio sostituito possano essere conferiti ai dipendenti regionali appartenenti alla qualifica impiegatizia di categoria D entro il limite del 10 per cento, quota cui si aggiunge quella, anch'essa pari al 10 per cento, prevista dal comma 1 dello stesso art. 22 per gli incarichi attribuibili a soggetti esterni all'ente regionale con contratto a tempo determinato, determinando la possibilità di attribuire incarichi a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali regionali fino al 20 per cento. Ritiene la Corte che il fatto che la norma regionale impugnata consenta il ricorso al conferimento di incarichi dirigenziali in misura addirittura doppia rispetto alla disciplina stabilita dallo Stato (art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001) nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, costituisce un sicuro indizio dell'incongruenza della norma stessa rispetto alla realizzazione del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

A ciò si aggiunge che la norma impugnata è caratterizzata da una notevole vaghezza circa il meccanismo di individuazione degli impiegati cui conferire gli incarichi di dirigente di servizio (è richiesta, genericamente, una “selezione”, senza che siano precisate né le modalità di svolgimento della stessa, né i criteri in base alla quale essa dovrebbe essere condotta). Da qui la conclusione che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012 finisce per consentire che un rilevante numero di

incarichi dirigenziali siano attribuiti a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione senza che siano prestabilite adeguate garanzie circa la loro selezione, in violazione del menzionato principio di cui all'articolo 97 Cost..

Leggi, decreti e regolamenti - Varie

Corte costituzionale, sentenza 29 maggio 2013 n. 107 - Pres. Gallo, Red. Mazzella

Il legislatore, prescrivendo l'onere di specificazione delle ragioni sostitutive per poter assumere lavoratori a tempo determinato, ha imposto una regola di trasparenza. Ha precisato, cioè, che occorre dare giustificazione della sostituzione del personale assente con diritto alla conservazione del posto con una chiara indicazione della causa.

In tale prospettiva, il criterio dell'identificazione nominativa del personale sostituito è da ritenersi certamente il più semplice e idoneo a soddisfare l'esigenza di una nitida individuazione della ragione sostitutiva, ma non l'unico.

Non si può escludere, infatti, la legittimità di criteri alternativi di specificazione, sempreché essi siano rigorosamente adeguati allo stesso fine e saldamente ancorati a dati di fatto oggettivi. E così, anche quando ci si trovi – come ha rilevato la Corte di Cassazione con una serie di decisioni della sezione lavoro dello stesso segno (dalle sentenze 26 gennaio 2010, n. 1576 e n. 1577 alla sentenza 11 febbraio 2013, n. 3176) – di fronte ad ipotesi di supplenza più complesse, nelle quali l'indicazione preventiva del lavoratore sostituito non sia praticabile per la notevole dimensione dell'azienda o per l'elevato numero degli avvicendamenti, la trasparenza della scelta dev'essere, nondimeno, scrupolosamente garantita. In altre parole, si deve assicurare in ogni modo che la causa della sostituzione di personale sia effettiva, immutabile nel corso del rapporto e verificabile, ove revocata in dubbio.

Nel caso di specie, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 11 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 ("Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES") sollevate, in relazione agli articoli 3 e 77, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Trani. Ed invero, ritiene la Corte, con riferimento al parametro costituzionale di cui all'articolo 77, primo comma, Cost., l'interpretazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001 offerta dalla giurisprudenza di legittimità riguardo ad una disciplina difforme da quella precedente non sarebbe, diversamente da quanto ritenuto dal Giudice rimettente, «fuori delega».

Al contrario, argomenta la Corte, la giurisprudenza di legittimità, in un'ottica di trasparenza delle cause di sostituzione del personale, ha preso solo atto della «illimitata casistica che offre la realtà concreta delle fattispecie aziendali» e ne ha desunto la necessità di tenere conto delle peculiarità dei molteplici contesti organizzativi ai fini dell'assolvimento dell'onere del datore di lavoro di specificare le esigenze sostitutive nel contratto di lavoro a tempo determinato. In conseguenza, l'apposizione del termine per "ragioni sostitutive" è stata ritenuta legittima anche quando, avuto riguardo alla complessità di certe situazioni aziendali, l'enunciazione dell'esigenza di sopperire all'assenza momentanea di lavoratori a tempo indeterminato sia accompagnata dall'indicazione, in luogo del nominativo, di elementi differenti, quali l'ambito territoriale dell'assunzione, il luogo della prestazione lavorativa, le mansioni e il diritto alla conservazione del posto dei dipendenti da sostituire, che permettano ugualmente di verificare l'effettiva sussistenza e di determinare il numero di questi ultimi (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze n. 1576 e n. 1577 del 2010, cit.).

La Corte ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale della norma in esame anche con riferimento all'art 3 della Costituzione. Ed invero, non sarebbe ravvisabile secondo la Corte, alcuna discriminazione dei lavoratori subordinati assunti a termine per esigenze sostitutive da imprese di grandi dimensioni rispetto a quelli assunti alle dipendenze di piccole imprese. Ciò in quanto in entrambi i casi, in applicazione della medesima regola, il datore di lavoro deve sempre formalizzare rigorosamente per iscritto le ragioni sostitutive nella lettera di assunzione a tempo determinato. Tanto è vero che il criterio di specificazione in concreto adottato, anche se alternativo a quello primario dell'indicazione nominativa del lavoratore sostituito, dev'essere, comunque, talmente preciso da garantire appieno la riconoscibilità e la verificabilità della motivazione addotta a fondamento della clausola appositiva del termine, già all'atto della stipulazione del contratto.

Espropriazione per pubblica utilità – Dichiarazione di pubblica utilità

Corte costituzionale, sentenza 31 maggio 2013 n. 114 - Pres. Gallo, Red. Morelli

La scelta del legislatore provinciale di richiedere per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili di minore dimensione che la disponibilità dell'area venga acquisita bonariamente, nella ritenuta assenza di un interesse prevalente che giustifichi la compressione del diritto del proprietario del fondo attraverso l'introduzione di una procedura ablativa, non viola la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione al principio di cui all'art. 12, comma, 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 ("Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità"), per il quale «le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti», senza alcuna differenza, tra centrali superiori od inferiori ai 3 MW.

Al contrario, tale opzione, da un lato, riflette una scelta politica legittimamente esercitata dalla Provincia nel quadro della sua competenza legislativa primaria in tema di «espropriazioni per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale», (articolo 8, numero 22 del d.P.R. 31 agosto 1996, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige») tra cui anche quella, appunto, delle piccole derivazioni a scopo idroelettrico (articolo 9, numero 9, dello statuto stesso). Dall'altro, il principio enunciato dalla disposizione statale, evocata come norma interposta ha, in positivo, contenuto disciplinatorio, a fini di semplificazione, delle procedure e fasi di "costruzione e [l'] esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentata da fonti rinnovabili", ma non ha anche, in negativo, valenza ostativa a opzioni di acquisibilità per via negoziale della disponibilità delle aree su cui deve insistere l'impianto. Il che è ulteriormente comprovato dal fatto che lo stesso legislatore statale, con l'art. 27, comma 2, della successiva legge 23 luglio 2009 n. 99 ("Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"), ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003, nel quale, si prevede che «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto».

Con la sentenza in esame, la Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del

2010 e dell'articolo 24, comma 1, della legge della stessa Provincia n. 15 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003, e in riferimento agli articoli 39 (*rectius*: 34), 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché alle direttive comunitarie 2003/54 CE e 2001/77 CE. La Corte rileva anche l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale con riferimento agli articoli 3 e 41 Cost..

Quanto al primo motivo di censura, motiva la Corte che la previsione di un regime differenziato tra piccole e grandi derivazioni, per il profilo acquisitivo della disponibilità dell'area interessata dai correlativi impianti, è ragionevole ed è coerente all'intera disciplina delle derivazioni caratterizzata da tale distinzione anche nella legislazione statale.

Quanto al residuo parametro di censura, rileva la Corte che il bilanciamento, come nella specie attuato, tra il diritto di iniziativa economica privata e il diritto proprietario del titolare del fondo su cui l'attività di impresa è destinata a svolgersi è del tutto ragionevole.