

OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA

DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Novembre 2011 – Aprile 2013

(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)

**Rassegna della giurisprudenza della
Corte Costituzionale
di interesse per la giustizia amministrativa**

periodo

Novembre 2011 - Aprile 2013

INDICE

AGRICOLTURA E FORESTE.....	4
AMBIENTE	5
BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI.....	11
COMMERCIO E ARTIGIANATO	12
CONCORRENZA E TUTELA DEI CONSUMATORI.....	15
CONCORSO	17
CONTABILITÀ PUBBLICA	19
CONTRATTI PUBBLICI NEI SETTORI ORDINARI E SPECIALI.....	21
CORTE COSTITUZIONALE.....	26
CORTE EUROPEA DIRITTI DELL’UOMO.....	39
DEMANIO E PATRIMONIO	41
EDILIZIA.....	42
ELEZIONI	47
ENTI PUBBLICI	49
FARMACIE	51
GIURISDIZIONE	52
IMMIGRAZIONE ED EMIGRAZIONE	55
IMPOSTE E TASSE	56
LEGGI, DECRETI, REGOLAMENTI.....	57
MAGISTRATI	61
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO.....	62
A. BLOCCO DEI MECCANISMI AUTOMATICI DI ADEGUAMENTO	
RETRIBUTIVO	63

B. LA DECURTAZIONE DELL'INDENNITÀ GIUDIZIARIA (ART. 3 LEGGE N. 27 DEL 1981).....	66
C. IL TAGLIO DEL TRATTAMENTO ECONOMICO COMPLESSIVO OLTRE I 90.000 (5%) ED OLTRE I 150.000 (10%).....	67
D. LA TRATTENUTA DEL 2,50% SULLA BASE CONTRIBUTIVA DELLA BUONUSCITA.....	69
PENSIONI.....	71
PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	72
PROCESSO AMMINISTRATIVO.....	76
PROCESSO CIVILE.....	78
PROFESSIONI E ORDINI PROFESSIONALI	80
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	81
PUBBLICO IMPIEGO.....	82
REGIONI	86
RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	90
RIFIUTI	92
SANITÀ PUBBLICA.....	93
SANZIONI AMMINISTRATIVE.....	96
SEGRETO DI STATO.....	97
SERVIZI PUBBLICI.....	98
STRANIERO.....	102
UNIONE EUROPEA	105
UNIVERSITÀ	108

AGRICOLTURA E FORESTE

Contributi e agevolazioni

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2013 n. 62

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 d'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" (Corte costituzionale, 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 (Corte costituzionale, 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").

AMBIENTE

Acque (tutela delle)

Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2013, n. 67

La disciplina statale relativa alla determinazione delle 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.

Aree naturali protette (tutela della) - Parchi nazionali, regionali, interregionali, provinciali e interprovinciali

Corte costituzionale, sentenza 26 gennaio 2012, n. 14

Va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, recante “Modifica dell’art. 2 della L.R. 18 maggio 2000, n. 96 - Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale “Pineta Dannunziana” e Istituzione del Parco regionale della Pace nella frazione di Pietransieri”.

Nello stabilire ex abrupto la mera estensione territoriale di una già istituita riserva naturale provinciale, senza tener conto, anche in relazione al sensibile incremento dell’area interessata, della esigenza della partecipazione, per come prevista, delle comunità locali interessate la disposizione impugnata si pone in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: pur dovendosi ritenere compatibile con l’indicato parametro la possibilità, per le Regioni, nell’esercizio di proprie competenze, di procedere ad interventi legislativi ampliativi della sfera di tutela riservata allo Stato, non può, al contrario, considerarsi legittima l’adozione, da parte degli stessi enti, di modalità procedurali che si discostino in peius dai principi fondamentali tracciati

dalla legislazione statale a garanzia dei diritti partecipativi che, in materia di aree protette, è riconosciuta alle comunità locali e, per esse, agli enti correlativi.

La disposizione dichiarata incostituzionale modificava i confini della riserva naturale d'interesse provinciale "Pineta Dannunziana", istituita dalla legge regionale 18 maggio 2000, n. 96 ("*Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana"*), stabilendo una estensione di 85 ettari a fronte dei 59 originari.

La norma è censurata in ragione del mancato coinvolgimento degli enti territoriali interessati.

A tal proposito, la sentenza rileva che il coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati rappresenta uno snodo procedimentale di essenziale rilievo, trattandosi di una partecipazione tutt'altro che formale, giacché essa è volta a realizzare un compiuto e bilanciato apprezzamento delle varie esigenze e finalità che la realizzazione dell'area protetta mira a perseguire. La tutela delle risorse ambientali e del territorio presenta, infatti, com'è ovvio, una pluralità di peculiari aspetti – di ordine naturalistico, economico, sociale, culturale – che comportano necessariamente l'altrettanto diversificato concorrere degli Enti Locali "esponenziali" delle relative comunità, alle quali, dunque, non può, nelle forme regolate, essere negato uno specifico diritto a interloquire, che valga a definire non soltanto l'ambito spaziale della istituenda area, ma anche gli obiettivi che attraverso essa si intendano concretamente realizzare, nell'ambito delle scelte consentite dalla disciplina di settore.

Come precedenti la Corte richiama la sentenza n. 282 del 2000, nonché, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, per quanto concerne il rispetto dei livelli minimi uniformi previsti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, *ex multis*, la sentenza n. 315 del 2010.

Caccia (disciplina della)

Corte costituzionale, sentenza 9 febbraio 2012, n. 20

L'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui prevede che sia approvato dalla Regione "il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria", intende con ciò prescriverne la forma di atto amministrativo, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento. Tale norma è espressione della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost..

La direttiva comunitaria 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE ("Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici"), si prefigge di tutelare la fauna, assoggettando, tra l'altro, il regime derogatorio rispetto alle previsioni generali a stringenti requisiti (art. 9): tali deroghe non possono essere introdotte dalla Regione con legge-provvedimento, poiché sarebbe vanificato il potere di annullamento assegnato dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 39 (Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2010/2011), con cui è stato approvato il calendario venatorio regionale, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte costituzionale osserva che l'opportunità che si provveda con atto amministrativo non solo è l'unica coerente con il peculiare contenuto che l'atto andrà ad assumere nel caso di specie, e si

inserirne dunque armonicamente nel tessuto della legge n. 157 del 1992, ma si riconnette altresì a un regime di flessibilità certamente più marcato che nell'ipotesi in cui il contenuto del provvedimento sia cristallizzato nella forma della legge.

Ove si tratti di proteggere la fauna, tale assetto è, infatti, il solo idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino e imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato: è sufficiente, a tale proposito, porre mente all'articolo 19, comma 1, della legge n. 157 del 1992, che prevede il ricorso da parte della Regione a divieti imposti da *“sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o per altre calamità”*. È chiaro che quando, come nel caso in questione, vi è ragionevole motivo di supporre che l'attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, ma possa e debba tornare a svilupparsi con necessaria celerità per esigenze sopravvenute, le forme e i tempi del procedimento legislativo possono costituire un aggravio, persino tale in casi estremi da vanificare gli obiettivi di pronta regolazione dei casi di urgenza (con riferimento alla legge impugnata, ad esempio, basti rilevare che l'articolo 1, comma 10, consente all'amministrazione regionale soltanto di *“ridurre”* la caccia nei casi considerati, e non di vietarla, come invece è prescritto, in via alternativa alla riduzione, dal citato art. 19 della legge statale).

Importanti sono anche le considerazioni che la Corte costituzionale svolge sul mutamento di tutela giurisdizionale che derivano dall'adozione di una legge-provvedimento.

Si legge al riguardo nella sentenza: *“è ben noto che il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implica un mutamento del regime di tutela giurisdizionale, tutela che dal giudice comune passa alla giustizia costituzionale. Non che questa Corte sia sprovvista dei mezzi per sospendere l'esecuzione di una legge ritualmente impugnata in via principale (art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87); tuttavia, ciò si verifica a condizione che il Governo abbia promosso la relativa questione di legittimità costituzionale. Si è già sottolineato (Corte costituzionale, sentenza n. 271 del 2008) che il legislatore statale può preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, e ciò in ragione sia della disponibilità del ricorso in capo alle parti private legittimate, sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone, sia dell'ampiezza del contraddittorio che si può realizzare con i soggetti aventi titolo per intervenire, estranei invece, in linea di principio, al giudizio costituzionale sul riparto delle competenze legislative”*.

Ancora, la Corte osserva che *“ove parte del giudizio sia l'amministrazione, il giudice comune ben può inserire le proprie misure cautelari nel flusso dell'attività di quest'ultima, prescrivendo che essa sia prontamente riesercitata secondo i criteri che di volta in volta vengono somministrati, affinché, in luogo del vuoto normativo, che conseguirebbe alla mera sospensione della legge-provvedimento, si realizzi celermente una determinazione del calendario della caccia, compatibile con i tempi imposti dall'incalzare delle stagioni, e avente natura definitiva. Non a caso l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 esige che il calendario venatorio sia pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno: in tal modo, si suppone che, esperiti eventuali ricorsi giurisdizionali comuni, esso sia adeguatamente e legittimamente disponibile per l'inizio della caccia, ovvero per settembre inoltrato. Una simile tempistica è pienamente compatibile con l'attività regionale, solo se la Regione adotta atti che non solamente siano immediatamente aggredibili innanzi al giudice comune, ma che possano direttamente da quest'ultimo essere conformati in via cautelare alle esigenze del caso concreto, entro un termine estremamente contenuto”*.

Energie rinnovabili (procedimento di autorizzazione alla realizzazione d'impianti)

Corte costituzionale, sentenza n. 11 ottobre 2012, n. 224

L'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina la localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, costituisce norma fondamentale di principio nella materia "energia", vincolante anche per le Regioni a statuto speciale e, nel contempo, costituisce espressione di un equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici.

La ratio ispiratrice del criterio residuale di cui all'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387 del 2003, (secondo cui "le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti") deve essere individuata nel principio, derivante dalla normativa europea, di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili. Quest'ultimo trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse.

Con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2007"), come sostituito dall'art. 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 ("Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale); tale norma, infatti, nell'individuare "soltanto" le aree ove è consentita la realizzazione di nuovi impianti eolici (aree industriali, retro-industriali e limitrofe"), contiene il divieto di posizionare tali impianti nelle zone non indicate (ed in particolare in quelle agricole), e finisce per comportare il rovesciamento del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili risulta, infatti, logicamente e praticamente contraddetto, in via generale, dalla implicita dichiarazione di inidoneità dell'intero territorio regionale, desumibile in modo univoco dalla norma censurata. Osta a tale rovesciamento metodologico anche la considerazione che l'inserimento di eccezioni al principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili dovrebbe essere sorretta da adeguate e concrete ragioni di tutela paesaggistica, mentre la generale esclusione di tutto il territorio – tranne le aree tassativamente indicate – esime dall'individuazione della ratio che presiede alla dichiarazione di inidoneità di specifiche tipologie di aree.

Energie rinnovabili (procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti)

Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2012, n. 85

La normativa internazionale ("Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120") e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili. L'articolo 4, comma 1, della legge regionale Veneto n. 7 del 2011, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrasta con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali fonti di energia.

Energie rinnovabili (procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti)
Corte costituzionale, sentenza 20 aprile 2012, n. 99

Il legislatore statale, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e, con specifico riferimento alla Regione Autonoma Sardegna, di cui all'art. 4, primo comma, lettera e), dello Statuto.

E' costituzionalmente illegittimo l'articolo 17, comma 9, della legge regionale della Sardegna che limita a soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio; giovani imprenditori agricoli; società agricole), la possibilità di esperire una procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas. La legislazione regionale censurata non può dirsi rientrare nei margini di scelta consentiti alle Regioni, poiché nella legislazione statale nulla permette di giustificare una restrizione all'accesso alla procedura semplificata su base soggettiva, sia per ragioni testuali, sia considerando lo spirito dell'intera normativa, volto a promuovere la diffusione delle energie rinnovabili.

Inquinamento idrico

Corte costituzionale, sentenza 31 maggio 2012, n. 133

La disciplina degli scarichi idrici si colloca nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Lo Stato, nell'esercizio di tale competenza – al fine di dettare, su tutto il territorio nazionale, una disciplina unitaria ed omogenea che superi gli interessi locali e regionali – ha adottato una propria normativa, stabilendo "standard minimi di tutela" volti ad assicurare – come anche di recente si è ribadito – una tutela adeguata e non riducibile dell'ambiente, non derogabile dalle Regioni, neppure se a statuto speciale, o dalle Province autonome.

E' necessario che il provvedimento autorizzatorio in tema di scarichi idrici (più in generale, di smaltimento dei rifiuti), sia concesso previa positiva verifica della esistenza dei requisiti necessari al rilascio dello stesso (Corte costituzionale, sentenze n. 234 del 2010 e n. 62 del 2008), con conseguente illegittimità costituzionale di norme delle Regioni che prevedono forme di prorogatio destinate a surrogare, ex lege ed in forma automatica, i controlli tipici dei procedimenti amministrativi di rinnovo delle autorizzazioni, in quanto tale disciplina, da un lato, non "garantisce che le autorizzazioni in corso di "esercizio" (originario o prorogato) siano state – ab origine o in sede di proroga – assoggettate a valutazione di impatto ambientale; dall'altro, il perdurante regime normativo di mantenimento dello status quo cristallizza, ex lege, l'elusione dell'obbligo e, con esso, attraverso il meccanismo della legge-provvedimento, il mancato rispetto della normativa dettata in materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In conformità con tali principi la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Liguria 5 luglio 2011, n. 17, recante "Modifica alla legge regionale 21 giugno 1999, n.18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli Enti Locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia) e successive modificazioni ed integrazioni".

L'art. 1 della sopra indicata legge regionale (peraltro composta di questo solo articolo), aveva modificato l'art. 85 della legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (*“Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli Enti Locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia”*), inserendo, dopo il comma 3 di quest'ultimo, il comma 3-bis, il quale prevedeva, appunto, la possibilità che le autorizzazioni agli scarichi domestici ed assimilati, valide per quattro anni dal momento del rilascio, *“qualora ne sussistano gli stessi presupposti e requisiti, si intendono tacitamente rinnovate di quattro anni in quattro anni”*.

Rifiuti

Corte costituzionale, sentenza 9 marzo 2012, n. 54

Nessuna Regione – a fronte di determinazioni di carattere ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare – può sottrarsi in modo unilaterale ai conseguenti inderogabili oneri di solidarietà economica e sociale. Ciò vale anche per i sacrifici connessi alla procedura di stoccaggio e smaltimento dei materiali e dei rifiuti, la cui disciplina resta vigente indipendentemente dall'impatto sul settore dell'energia nucleare degli esiti del referendum abrogativo, che ha riguardato i commi 1 e 8 dell'art. 5 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (“Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della Regione Abruzzo”), convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, oggetto del quesito come riformulato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con ordinanza n. 1 del 3 giugno 2011.

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

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

BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI

Vincolo paesaggistico

Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 2012, n. 66

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

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

COMMERCIO E ARTIGIANATO

Esercizio commerciale

Corte costituzionale, sentenza 15 marzo 2013, n. 38

La nozione di concorrenza – di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: Corte costituzionale, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007); 2) la materia “tutela della concorrenza”, dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (Corte costituzionale, sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva la conclusione che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza (Corte costituzionale, sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del “Considerato” in diritto).

L’art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Provincia Autonoma di Bolzano n. 7 del 2012 si pone in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 il quale introduce il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. Invero, nelle zone destinate all’esercizio di attività produttive, il commercio al dettaglio viene ad essere, in concreto e in via generale, vietato, essendo ammesso soltanto come eccezione, per il ben circoscritto catalogo di merci elencate nel comma 2 (con i relativi accessori, la cui determinazione è demandata alla Giunta provinciale: comma 3). Il fatto stesso che al commercio al dettaglio nelle zone produttive sia attribuito carattere eccezionale rivela lo spessore della limitazione arrecata alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, limitazione che incide direttamente sull’accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà d’iniziativa di coloro che svolgono, o che intendano svolgere, attività di vendita al dettaglio nelle zone produttive.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 4 e 7, della legge della Provincia Autonoma di Bolzano n. 7 del 2012 sono fondate. La prima di tali disposizioni pur consentendo nelle zone produttive la prosecuzione delle attività di vendita al dettaglio già autorizzate o già iniziate prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 7 del 2012, vieta che le relative strutture destinate alla vendita al dettaglio possano essere ampliate, trasferite o concentrate. La seconda prevede la decadenza dalla possibilità di esercitare l'attività di cui al comma 4 in caso di cessazione, così precludendo ogni forma di conversione imposta o giustificata dall'andamento del mercato. Entrambi i precetti introducono consistenti vincoli al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive, andando a incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o trasferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell'attività. Pertanto, esse si pongono in contrasto con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e per il suo tramite con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Esercizio commerciale

Corte costituzionale, sentenza 22 febbraio 2013, n. 27

Sono costituzionalmente illegittime le norme legislative regionali che introducono nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e reintroducono l'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Tali norme, infatti, violano l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, competenza esercitata mediante l'approvazione dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 ("Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali.

Orario e calendario di vendita

Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2013, n. 65

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.

CONCORRENZA E TUTELA DEI CONSUMATORI

Concorrenza e tutela dei consumatori

Corte costituzionale, sentenza 30 marzo 2012, n. 75

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 111 del 1995, nella parte in cui, in violazione dei criteri della legge delega, ha fissato, attraverso il richiamo della Convenzione di Bruxelles (C.C.V., "Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio"), un limite, non prefigurato dalla legge delega, all'obbligo risarcitorio per danni alla persona derivanti dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del contratto di viaggio tutto compreso (c.d. "pacchetto turistico").

La Corte costituzionale giunge a tale conclusione sottolineando la necessità di operare una distinzione fra il contratto "tutto compreso" (c.d. "pacchetto turistico" o "package") e il contratto di viaggio di cui alla C.C.V., in quanto la "finalità turistica" nel primo caso assume rilievo, oltre che come elemento di qualificazione, anche con riguardo alle successive vicende del contratto (Cass., sentenza 24 luglio 2007, n. 16315, in particolare per il caso di impossibilità sopravvenuta). La Corte ritiene, quindi, che l'applicazione della disciplina introdotta dalla C.C.V. non fosse ricollegabile al tipo contrattuale (il contratto di viaggio "tutto compreso") che il d.lgs. n. 111 del 1995 era chiamato a disciplinare e che, di conseguenza, il riferimento a tale disciplina non solo fosse un'eccezione, ma che fosse un'eccezione da circoscrivere in un ristretto margine di compatibilità e di favore verso il consumatore, di cui la legge delega aveva inteso individuare con precisione i contorni.

Concorrenza e tutela dei consumatori

Corte costituzionale, sentenza 7 febbraio 2012, n. 18

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-bis, comma 4, della legge della Regione Autonoma Sardegna n. 5 del 2006. Tale norma stabilisce che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata "prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa", imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ("tutela della concorrenza").

In motivazione la Corte osserva che l'attinenza della norma impugnata alla materia del commercio, riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni, non è di per sé sufficiente a escludere eventuali profili d'illegittimità costituzionale. Infatti, "è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale" (sentenza n. 150 del 2011).

Ancora, prosegue la Corte, la circostanza che la restrizione riguardi il commercio “*su aree pubbliche*” non modifica questa conclusione. L’esercizio dell’attività è, in ogni caso, consentito solo in base a un titolo abilitativo, il cui rilascio dipende dalla disponibilità di aree specificamente adibite. L’art. 15, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2006 prevede, infatti, che il commercio può essere svolto “*su posteggi dati in concessione*” oppure “*su qualsiasi area, negli spazi appositamente definiti da ogni singolo comune, purché in forma itinerante e sui posteggi liberi*”. Anche in un contesto nel quale il numero complessivo delle autorizzazioni all’esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di “*spazi appositamente definiti*”, una limitazione temporale alla cessione dell’attività si traduce inevitabilmente in una barriera all’entrata di nuovi operatori.

CONCORSO

Concorsi a pubblici impieghi – Concorsi interni

Corte costituzionale, sentenza 15 febbraio 2012, n. 30

L'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, consente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), di bandire concorsi, per qualifiche non dirigenziali, nei quali sia prevista la riserva di posti, in misura non superiore al 40%, in favore di chi abbia, fra l'altro, i requisiti previsti dai commi 519 e 558 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007"). Fra tali requisiti vi è in via alternativa: a) lo svolgere servizio alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni da almeno tre anni (id est 36 mesi), anche non continuativi; b) conseguire tale medesimo requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente al 29 settembre 2006; c) avere svolto tale servizio almeno per tre anni nel quinquennio anteriore alla entrata in vigore della legge n. 296 del 2006. Tale disposizione è espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, volto al contenimento della spesa (Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2011), la distonia esistente fra questo ed il contenuto di una norma regionale determina la illegittimità costituzionale di quest'ultima.

L'art. 97 della Costituzione impone che il reclutamento della provvista di personale debba avvenire attraverso il pubblico concorso. Elemento essenziale del concorso pubblico è la natura comparativa e aperta della selezione. La facoltà di introdurre deroghe è limitata in modo rigoroso, "potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze d'interesse pubblico idonee a giustificarle" (Corte costituzionale, sentenza n. 299 del 2011). In particolare, anche ove vi sia l'esigenza di consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione, in assenza di situazioni del tutto eccezionali, il sistema non tollera la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno (Corte costituzionale, sentenza n. 52 del 2011).

Sulla base di tali considerazioni la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dei commi nn.:

- a. 1 della legge della Regione Sardegna n. 1 del 2011, prevede che le Regioni possano finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione – previo superamento di una selezione concorsuale, volta a verificare la idoneità allo svolgimento delle mansioni connesse alla qualifica di inquadramento – dei lavoratori precari delle amministrazioni locali;
- b. 2 dello stesso articolo indicato *supra*, che stabilisce, in favore dei dipendenti regionali in possesso di determinati requisiti (fissati da altra disposizione legislativa regionale), la riserva del

40% dei posti vacanti in organico messi a concorso nel periodo 2010/2012 e di quelli che si renderanno vacanti entro il 31 dicembre 2013;

- c. 3 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011, che prevede che i dipendenti laureati dell'amministrazione, inquadrati nell'area C del terzo livello assunti con pubblico concorso, nonché quelli di categoria C, anch'essi assunti con pubblico concorso, che abbiano superato selezioni interne verticali entro il 31 dicembre 2006 e che abbiano almeno trenta mesi di anzianità, vengano inquadrati nella categoria D primo livello a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Concorsi riservati

Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2012, n. 90

La facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (ex plurimis: sentenze nn. 195, 150 e 100 del 2010, sentenza n. 293 del 2009). Deve pertanto escludersi la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive. Al concorso pubblico deve, infatti, riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da includere anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso in rapporti di ruolo, e non soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni.

CONTABILITÀ PUBBLICA

Bilancio dello Stato e legge finanziaria

Corte costituzionale, sentenza 10 maggio 2012, n. 115

L'art. 81, quarto comma, della Costituzione impone l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche. Non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, la legge imponga nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desumono, infatti, dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa.

La Corte ha altresì precisato che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, che è salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni. La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi.

In applicazione di tali principi, la sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (“*Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore*”), perché le norme impugnate, nel disciplinare i servizi finalizzati a garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, e, in particolare, le campagne istituzionali di informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) e i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10), determinerebbero nuovi oneri per la finanza pubblica (art. 15), senza indicare la relativa copertura finanziaria.

Bilancio dello Stato e legge finanziaria

Corte costituzionale, sentenza 28 marzo 2012, n. 70

In relazione al parametro di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., la copertura economica necessaria per l'emanazione di leggi che comportino “nuove o maggiori spese” deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale.

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

Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due

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

CONTRATTI PUBBLICI NEI SETTORI ORDINARI E SPECIALI

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

Corte costituzionale, sentenza 26 febbraio 2013, n. 28

È costituzionalmente illegittima la legge regionale che, in materia di lavori pubblici, stabilisca che nei casi di bandi di gara effettuati con il criterio dell'offerta più vantaggiosa, ove si verifichi una situazione di parità di punteggio tra più concorrenti, debbano essere preferite le imprese caratterizzate da un radicamento nel territorio regionale di riferimento.

La fase di aggiudicazione degli appalti attiene alla “tutela della concorrenza” e, pertanto, spetta al legislatore statale, in via esclusiva, disciplinare tanto le procedure di affidamento, quanto i criteri di valutazione dell'offerta, confermando in questo senso quanto espressamente stabilito dall'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 163 del 2006, ove si afferma che le Regioni “non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente Codice in relazione [tra l'altro] ai criteri di aggiudicazione”. La necessità di assicurare l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza, esige che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e della selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione siano disciplinati dal legislatore statale, essendo riconducibili alla tutela della concorrenza.

Considerata nel suo contenuto, la normativa censurata esprime, inoltre, una preferenza per le imprese radicate in uno specifico territorio e, dunque, anche sotto questo profilo è di ostacolo alla concorrenza, la cui tutela esige l'ampliamento della platea degli operatori economici (c.d. “concorrenza nel mercato”) e la parità di trattamento di questi ultimi (cosiddetta “concorrenza per il mercato”). La disposizione oggetto di censura, dunque, viola sotto molteplici aspetti l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., relativo alla competenza statale in ordine alla tutela della concorrenza.

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

Corte costituzionale, sentenza 9 marzo 2012, n. 52

È costituzionalmente illegittimo l'articolo 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (“Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011”). È altresì costituzionalmente illegittimo, in via consequenziale, l'articolo 2, comma 4, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011.

Le disposizioni regionali impugnate dettano, infatti, una disciplina contrastante con quella del d.lgs. n. 163 del 2006, individuando negli “elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere” un criterio di ammissibilità delle offerte, laddove le norme statali li configurano come criteri di valutazione delle offerte medesime.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

**Contratti pubblici nei settori ordinari – Competenze legislative di Stato e Regioni
Corte costituzionale, sentenza 30 marzo 2012, n. 74**

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

La competenza della Provincia Autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici d'interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello Statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei “*principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica*”. Costituendo un limite a tale competenza anche i principi dell'ordinamento civile, il legislatore regionale e provinciale deve pertanto rispettare anche i principi afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto. Ciò in ragione di un'esigenza di uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale, finalizzata al pieno rispetto del principio di uguaglianza. A ciò si aggiunge che, nelle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto di cui *supra*, devono collocarsi tutti quegli istituti che rispondendo ad interessi unitari e implicando valutazioni e riflessi finanziari, non tollerano la sussistenza di discipline differenziate nel territorio dello Stato. Pertanto, tali istituti sono espressione del limite della competenza regionale e provinciale in materia di lavori pubblici d'interesse regionale rappresentato dalle norme fondamentali riconducibili a esigenze economico-sociali.

L'articolo 17, comma 1, della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante “*Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3* (“Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino”)” viola tali limiti, posto che la disposizione provinciale si discosta dai principi di quella statale per un profilo che attiene alla fase contrattuale delle procedure di appalto. Tale disposizione, infatti, interviene sulla disciplina della determinazione del prezzo della prestazione – “a corpo” o “a misura” –, incidendo così sul contenuto del contratto, e attiene, pertanto, a un aspetto del rapporto negoziale che rientra nell'ambito dell'ordinamento civile. Nel settore degli appalti pubblici, infatti, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del rapporto negoziale è disciplinata da norme dell'ordinamento civile. Ciò in quanto, in tale fase, l'amministrazione agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale.

**Contratti pubblici nei settori ordinari – Competenze legislative di Stato e Regioni
Corte costituzionale, sentenza 7 dicembre 2011 n. 328**

Le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed in specie alla materia “tutela della concorrenza”, vanno ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-

sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione. La legislazione regionale deve, quindi, osservare anche i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, fissati dal d.lgs. n. 163 del 2006, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo e non può adottare determinazioni in senso contrario, alterando così il livello di tutela garantito, in ultima istanza, dalle norme statali.

Sulla base dei principi indicati in massima, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002.

Tali norme, nell'individuare le disposizioni al cui rispetto sono tenuti gli Enti e le Pubbliche Amministrazioni che intendono appaltare, concedere o affidare la realizzazione di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio regionale (art. 1), delineavano un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, stabilendo che *“la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici di cui all'articolo 1 della presente legge, attestata sulla base delle disposizioni seguenti, costituisce condizione sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità economico-finanziaria, dell'idoneità tecnica e organizzativa, della dotazione di attrezzature tecniche e dell'adeguato organico medio annuo delle imprese ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici”* (art. 2) di interesse regionale.

In tal modo, osserva la sentenza, le disposizioni censurate recano una disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici d'interesse regionale difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, idonea a incidere sul livello della concorrenza garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti.

Le norme in esame sono, pertanto, in contrasto con i limiti generali posti dallo Statuto all'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici d'interesse regionale attribuita alla Regione dall'art. 3, lettera e), del medesimo Statuto, limiti inerenti, appunto, al rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento e, dunque, ascrivibili, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

In senso conforme cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 144 del 2011.

Contratti pubblici nei settori speciali - Competenze legislative di Stato e Regioni Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 2011 n. 339

Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (“Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”), ha introdotto l'art. 53-bis, recante “Disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico”, il cui

comma 3 così dispone: “La Regione, in assenza e nelle more dell’individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell’energia prodotta e della potenza installata, concernenti le procedure di gara, di cui all’articolo 12, comma 2, del D.lgs. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo”.

Ciò in quanto la citata disposizione regionale incide direttamente sulla disciplina delle procedure di evidenza pubblica che spetta nella sua interezza alla competenza esclusiva dello Stato medesimo, in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost..

La Corte osserva che l’intera disciplina delle procedure di evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza e va pertanto annoverata entro le materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

In particolare, la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. La gara pubblica costituisce, quindi, uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (Corte costituzionale, sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008). Né può addursi, in senso contrario, che la tutela della concorrenza è materia trasversale e che, pertanto, non può escludersi ogni e qualunque competenza regionale. E invero, se con sentenza n. 1 del 2008 (cfr. punto 7.3 del Considerato in diritto), la Corte chiarisce che il provvedimento previsto dall’art. 12, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, interferisce “*su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*” (art. 117, terzo comma, Cost.), affermando anche la necessità di un coinvolgimento – sul piano amministrativo – delle Regioni, essa aggiunge anche che “*va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell’adozione del decreto in questione*”. Il che, come si è detto, è avvenuto con la previsione dell’intesa in sede di Conferenza unificata, in base al dettato attuale dell’art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999.

Contratti pubblici nei settori speciali - competenze legislative di Stato e Regioni

Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 2011, n. 339

È illegittimo l’art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia n. 26 del 2003, ha inserito in essa l’articolo 53-bis, e, in questo, i censurati commi 7, 8, 9, 10.

La disposizione impugnata, nella parte in cui rimette alla mera discrezionalità del soggetto che affida le concessioni idroelettriche, la scelta tra l’affidamento diretto e l’affidamento mediante gare a evidenza pubblica, si pone in contrasto con quanto previsto dall’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, nonché dall’art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (“Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici”). Ed invero, queste ultime norme statali costituiscono principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente relativa alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, la cui violazione contrasta con l’art. 117, terzo comma, Cost. e impongono l’affidamento mediante gara.

La Corte ribadisce che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – quali sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario (in tal senso, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1 del Considerato in diritto).

CORTE COSTITUZIONALE

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Corte costituzionale, ordinanza 13 febbraio 2013, n. 16

È, in linea di principio, configurabile un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato anche in relazione a una norma recata da una legge o da un atto avente forza di legge tutte le volte in cui da essa possono derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze, ad eccezione dei casi in cui esista un "giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge".

Nel caso di specie – relativo al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto riguardo al 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"*), promosso dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Taranto – la Corte ha ritenuto non sussistenti le condizioni alle quali è subordinata l'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto norme recate da una legge o da un atto con forza di legge. Ciò in quanto, secondo la Corte costituzionale, non solo sussiste la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune, ma siffatta possibilità, prospettata già dal ricorrente nell'atto introduttivo del presente giudizio, si è poi concretizzata con la rimessione – sia da parte del Giudice per le indagini preliminari (reg. ord. n. 19 del 2013), sia da parte del Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice dell'appello ai sensi dell'art. 322-bis del Codice di procedura penale (reg. ord. n. 20 del 2013) – di questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento al parametro di cui all'art. 112 Cost., sulle norme recate dal 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"*), nel testo risultante dalla sua conversione ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 231.

Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato

Corte costituzionale, sentenza 15 gennaio 2013, n. 1

Il Presidente della Repubblica deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l'efficace esercizio di tutte. Anche le funzioni che implicano decisioni molto incisive, che si concretizzano in solenni atti formali, come lo scioglimento anticipato delle assemblee legislative (art. 88 Cost.), presuppongono che il Presidente intrattenga, nel periodo che precede l'assunzione della decisione, intensi contatti con le forze politiche rappresentate in Parlamento e con altri soggetti, esponenti della società civile e delle istituzioni, allo scopo di valutare tutte le alternative costituzionalmente possibili, sia per consentire alla legislatura di giungere alla sua naturale scadenza, sia per troncare, con l'appello agli elettori, situazioni di stallo e di ingovernabilità. La propalazione del contenuto di tali colloqui, nel corso dei quali ciascuno degli interlocutori può esprimere apprezzamenti non definitivi e valutazioni di parte su persone e formazioni politiche, sarebbe estremamente dannosa non solo per

la figura e per le funzioni del Capo dello Stato, ma anche, e soprattutto, per il sistema costituzionale complessivo, che dovrebbe sopportare le conseguenze dell'acuirsi delle contrapposizioni e degli scontri.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Corte costituzionale, ordinanza 20 settembre 2012, n. 218

Va riconosciuta la natura di potere dello Stato al pubblico ministero, in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 della Costituzione), cui si connette la titolarità delle indagini ad esso finalizzate (ex plurimis, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012, ordinanze n. 241 e n. 104 del 2011), dovendo quindi ritenersi legittimato ad agire e a resistere nei giudizi per conflitto di attribuzione il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, in quanto competente a dichiarare definitivamente, nell'assolvimento della ricordata funzione, la volontà del potere cui appartiene.

Va riconosciuta la natura di potere dello Stato e la conseguente legittimazione del Presidente della Repubblica ad avvalersi dello strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali.

Sulla base di tale principi, la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 ("Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale"), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente della Repubblica nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo, "per violazione degli articoli 90 e 3 della Costituzione e delle disposizioni di legge ordinaria che ne costituiscono attuazione" – in particolare, l'art. 7 della legge 5 giugno 1989, n. 219 ("Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione"), "anche con riferimento all'art. 271 del Codice di procedura penale" – in relazione all'attività di intercettazione telefonica, effettuata su utenza di altra persona nell'ambito di un procedimento penale pendente presso la Procura della Repubblica di Palermo, nel corso della quale sono state captate conversazioni del Presidente della Repubblica.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2012, n. 81

Sebbene il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale, condizione di ammissibilità di tale tipo di conflitto è che esso non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori in iudicando, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni.

La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione. L'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica.

In applicazione del principio sub 1, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Campania nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011, con cui è stato annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore, per violazione dell'art. 122, quinto comma, della Costituzione.

La sentenza del Consiglio di Stato, confermando la sentenza di primo grado, aveva annullato un decreto di nomina di assessore ritenendo la violazione del principio della c.d. "quote rosa" nel caso di specie sancito dall'art. 46, comma 3, dello Statuto della Regione Campania che richiede una equilibrata presenza entro gli organi politici di uomini e donne.

La Regione Campania, contro tale sentenza, ha proposto innanzi alla Corte costituzionale ricorso per conflitto di attribuzione sostenendo la natura di "atto politico" del decreto di nomina dell'assessore e quindi il difetto assoluto di giurisdizione dello Stato.

La Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile il ricorso sulla base del principio sopra richiamato, svolge poi alcune considerazioni sul "merito" della controversia, che depongono a favore della tesi favorevole alla sindacabilità in sede giurisdizionale dell'atto di nomina degli assessori.

Ed invero, secondo la Corte, gli spazi della discrezionalità politica trovano un limite nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo. Pertanto, quando il legislatore predetermini canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate.

Conflitto di attribuzione Stato-Regioni

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2013, n. 62

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..

Conflitto di attribuzione Stato-Regioni

Corte costituzionale, sentenza 19 dicembre 2012, n. 293

In mancanza di un'espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano secondo l'oggetto al quale afferiscono e pertanto

possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che “non è configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale” (Corte costituzionale, sentenza n. 401 del 2007). Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione.

Va dichiarata l’illegittimità costituzionale del comma 4 dell’art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011, limitatamente alle parole “presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche”. La disposizione impugnata, nel prevedere che a livello regionale l’elenco-anagrafe sia istituito presso l’assessorato competente per le opere pubbliche, eccede le finalità del coordinamento dei dati, alle quali è riconducibile l’art. 44-bis, e lede quindi l’autonomia organizzativa della Regione.

Conflitto di attribuzione Stato-Regioni

Corte costituzionale, sentenza 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” (Corte costituzionale, sentenza n. 92 del 2011 che richiama la precedente n. 200 del 2009).

L’art. 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.

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 a 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, riduceva le strutture amministrative scolastiche e il personale operante all’interno delle medesime, con evidenti obiettivi di risparmio, risolvendosi, di fatto, in un intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera che, viceversa, deve rimanere affidata alla competenza regionale.

Il carattere d’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”* (Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2009).

Conflitto di attribuzione Stato-Regioni

Corte costituzionale, sentenza 23 febbraio 2012, n. 35

L’articolo 2 della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4 (“Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria”) – in base al quale chiunque riceva ed utilizzi finanziamenti regionali per importi pari o superiori ad euro 10.000 debba impiegare un conto corrente unico e dedicato a tali operazioni, in conformità e secondo le procedure previste dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 (“Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia” – è costituzionalmente illegittimo per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettere e) e h), Cost.. Ciò in quanto sia la finalità della legge impugnata, sia l’oggetto materiale su cui impatta, sia lo strumento normativo impiegato, gravitano nel campo già occupato dalla normativa statale, nell’esercizio della competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, rispetto alla quale il legislatore regionale è invece estraneo.

Ne deriva in via consequenziale l’illegittimità costituzionale dell’intera legge della Regione Calabria n. 4 del 2011, posto che, in assenza dell’art. 2, l’art. 1, sulle finalità, e l’art. 3, sull’entrata in vigore, risultano privi di significato normativo.

La Corte costituzionale ha precisato in motivazione che la promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali, non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (Corte costituzionale, sentenza n. 55 del 2001; e, da ultimo, sentenza n. 325 del 2011).

Conflitto di attribuzione Stato – Regioni

Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 2011, n. 339

Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, che ha sostituito l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia n. 20 del 2008, nella parte in cui così dispone: "Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi dell'articolo 31 del C.C.N.L. del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004". Tale norma disciplina un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato, sicché rientra nella materia dell'ordinamento civile, come si desume, del resto, dall'art. 45, comma 1, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost..

La Corte, disattendendo un'eccezione della Regione, ha osservato che l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 – secondo cui "eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge" – prevedendo che eventuali norme speciali per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o per categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi, ribadisce il primato di tale fonte appartenente a pieno titolo all'ordinamento civile, come alla stessa materia riconduce proprio il disposto del citato art. 2, comma 2, prima parte, del detto decreto legislativo, alla stregua del quale "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa"

La sentenza ha pure disatteso l'argomento secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'organizzazione del personale regionale, in parte demandato alla potestà residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., e, in parte, all'adeguamento degli ordinamenti regionali al d.lgs. n. 165 del 2001: come il testuale tenore della disposizione censurata rivela, essa attiene proprio al trattamento economico dei dipendenti della Regione, prevedendo in sostanza l'erogazione d'incentivi, e dunque riguarda un profilo rientrante comunque nella materia dell'ordinamento civile.

Conflitto di attribuzione Stato - Regioni

Corte costituzionale, sentenza 2 dicembre 2011, n. 325

L'art. 8, comma 16, della legge n. 537 del 1993, che indica le categorie di soggetti esentate dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria (c.d. "ticket"), costituisce un principio fondamentale della legislazione sia in materia di "tutela della salute", sia in materia di "coordinamento della finanza pubblica". L'art. 13, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, esentando plurime categorie di assistiti, e anche gli inoccupati, i lavoratori in cassa integrazione ordinaria e straordinaria e i lavoratori in mobilità, con i loro rispettivi familiari a carico, include tra i soggetti esentati dal pagamento del ticket categorie non comprese dalla legislazione statale di principio, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost..

L'art. 37 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, abrogando la lettera i) del comma 7 dell'art. 4 della legge regionale n. 18 del 2005, ha permesso il transito di mezzi motorizzati nel parco, anche fuori dalle strade statali, provinciali, comunali, private e vicinali gravate dai servizi di pubblico passaggio, in contrasto con gli standard minimi di tutela stabiliti dalla legislazione statale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. In materia di tutela delle aree naturali protette, infatti, la Regione "non può prevedere soglie di tutela inferiori a quelle dettate dallo Stato, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere eventualmente livelli maggiori di tutela, che presuppongono logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali" (Corte costituzionale, sentenza n. 263 del 2011). A riprova di ciò, vi è anche il fatto che la Regione Puglia, con la legge regionale n. 6 del 2011, ha poi reintrodotto i divieti abrogati dall'art. 37 della legge impugnata.

L'art. 46 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, che prevede l'istituzione dell' "Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale", attribuendole compiti operativi in materia di ordine pubblico, invade la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata alla competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della carta costituzionale.

L'art. 51 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, il quale dispone che, in attesa del completamento dell'installazione del sistema automatico di rilevazione delle presenze, al personale regionale possa essere erogato il compenso per il lavoro straordinario fino al 31 dicembre 2010, viola l'art. 3, comma 83, della legge n. 244 del 2007 (che rappresenta un principio fondamentale di contenimento della spesa e di buon andamento della pubblica amministrazione), il quale stabilisce che "le Pubbliche Amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se non previa attivazione di sistemi di rilevazione automatica delle presenze". Il rinvio stabilito dalla norma in questione ritarda ulteriormente l'applicazione della disposizione della legge statale, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, comportando altresì una disparità di trattamento con il personale delle altre pubbliche amministrazioni, in violazione dell'art. 3 Cost.

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 54 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, il quale prevede che ai componenti esterni della Giunta regionale si applichino, dalla data di nomina e per l'intera durata dell'incarico, le disposizioni "concernenti i consiglieri regionali relativamente al collocamento in aspettativa senza assegni per l'espletamento di cariche pubbliche", prevedendo l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale relativa al personale delle pubbliche amministrazioni, che tuttavia non contempla l'ipotesi della cosiddetta

contribuzione figurativa per i dipendenti pubblici nominati assessori regionali. Tale norma, infatti, è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, e con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento tra le cariche elettive.

La Corte aveva già dichiarato illegittime con la sentenza n.134 del 2004 norme analoghe contenute nell'art. 54 di una legge della Regione Puglia, una norma della Regione Marche diretta a regolare la partecipazione di magistrati e prefetti a un comitato di indirizzo dell'Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza e una della Regione Sicilia istitutiva di un Comitato regionale per la sicurezza (Corte costituzionale, sentenza n. 55 del 2001).

Conflitto di attribuzione Stato – Regioni

Corte costituzionale, sentenza 10 novembre 2011, n. 300

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

La Corte precisa che la materia di “ordine pubblico e sicurezza” attiene alla “prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico”, inteso questo quale “complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale” (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2011). Viene così respinto l'assunto secondo il quale la tutela dei minori – cui le norme regionali censurate sono (tra l'altro) preordinate – non potrebbe che spettare alla legislazione esclusiva statale, essendo incontestabile che detta tutela si traduca in un “interesse pubblico primario”.

Gli “interessi pubblici primari” che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, secondo la Corte costituzionale, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale.

Conflitto di attribuzione Stato - Regioni
Corte costituzionale, sentenza 23 febbraio 2012, n. 34

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 ("Istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria"): l'istituzione di un'apposita Agenzia regionale il cui nome di per sé evoca un ruolo operativo non riducibile a meri compiti istruttori, consultivi o di studio e ricerca e il fatto che l'ambito di intervento, inteso nel suo complesso, è "parzialmente sovrapponibile con le competenze statali in materia di sicurezza e di amministrazione di beni sequestrati sono elementi già di per sé idonei a concludere che la Regione ha invaso la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata alla competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost." (Corte cost., sentenza n. 325 del 2011).

In motivazione, la Corte costituzionale ha precisato che la legge regionale oggetto dell'odierno giudizio ha espressamente conferito non solo delle facoltà (come quella di richiedere l'assegnazione dei beni confiscati), ma anche precisi compiti di amministrazione, vigilanza e custodia dei beni sequestrati, muovendosi in direzione opposta rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale di gestire in maniera unitaria e coordinata i beni sequestrati e di programmare organicamente la loro destinazione. Diversamente da quanto previsto dalla legislazione nazionale, invero, la legge regionale conferisce direttamente all'Agenzia regionale, e non alla Regione, tanto la facoltà di chiedere in assegnazione detti beni, quanto il compito di amministrare quelli eventualmente assegnati alla Regione Calabria.

Inoltre, le funzioni di vigilanza sul corretto utilizzo dei beni da parte dei soggetti assegnatari e sull'effettiva corrispondenza tra la destinazione e il loro utilizzo si sovrappongono a quelle previste in capo alla Agenzia nazionale, la quale, oltre al potere-dovere di verificare detto utilizzo, dispone del potere di revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione (attualmente, art. 112, lettere g e h, del d.lgs. n. 159 del 2011). Del pari, la previsione della collaborazione con gli appositi organismi istituzionali per prevenire il deterioramento dei beni tra la fase di sequestro e quella di confisca – oltre a ledere l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., perché stabilisce unilateralmente forme di coordinamento che coinvolgono attribuzioni dello Stato – coincide con le funzioni demandate all'Agenzia nazionale nella fase che precede la confisca (attualmente, art. 110, lettere b e c, del d.lgs. n. 159 del 2011).

Conflitto di attribuzione Stato-Regioni
Corte costituzionale, sentenza 23 febbraio 2012, n. 32

La Regione, nel disporre di risorse statali, non può intervenire con una propria disciplina in un ambito di competenza dello Stato. Essa certamente non può interferire in materie di esclusiva competenza statale, né può farlo, per le materie di legislazione concorrente, nella sfera, pure afferente allo Stato, dell'emanazione dei principi fondamentali. Ciò indipendentemente dal contenuto della norma regionale emanata e, quindi, a fortiori in caso di contrasto della stessa con i predetti principi fondamentali. Va, pertanto, dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 11 della legge regionale Abruzzo n. 1 del 2001: tale norma viola l'art. 117, secondo comma, lettere e) e g), Cost., perché, per il suo tramite, il legislatore regionale ha disposto unilateralmente a favore della

Regione Abruzzo di somme già precedentemente attribuite per il perseguimento di determinate finalità ad un'autorità statale, qual è il Commissario delegato per la ricostruzione successiva al terremoto. La norma regionale in esame finisce, così, per incidere illegittimamente nel sistema contabile dello Stato e nella disciplina della dotazione di un organo della sua amministrazione.

L'art. 11 legge regionale Abruzzo n. 1 del 2011, facendo gravare gli oneri finanziari dell'utilizzo straordinario del personale in regime di collaborazione coordinata e continuativa sui fondi statali specificamente destinati a fare fronte all'emergenza sismica, si discosta dalla normativa dettata dalle ordinanze d del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3833 del 2009 e n. 3754 del 2009., sia nella versione originaria (che poneva tali oneri a carico del bilancio regionale), sia in quella derivante dalla successiva modifica, avvenuta con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3950 del 2011, (che attinge alle risorse del fondo speciale per il finanziamento delle spese impreviste). Sussiste, dunque, anche la lesione del principio fondamentale della materia della protezione civile posto dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, atteso che la Regione, perdurando la situazione di emergenza, non può incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate dal Commissario delegato (Corte costituzionale, sentenze n. 277 del 2008 e n. 284 del 2006).

E' vietato alle Regioni istituire e disciplinare tributi propri con gli stessi presupposti dei tributi dello Stato ovvero di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 2008). Tale principio è stato confermato dall'art. 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"). Ne consegue la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011.

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 3, della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011, relativamente alla riduzione tariffaria riservata ai residenti e alla relativa copertura con una quota delle risorse del fondo sanitario destinate al funzionamento del SUEM 118. L'agevolazione ai residenti nella Regione Abruzzo per i servizi di soccorso (sanitario e non), finanziata, inoltre, con risorse del fondo sanitario, configura, infatti, una misura di assistenza supplementare che si pone chiaramente in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza e la gestione corrente per il perseguimento del pareggio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

Conflitto di attribuzione Stato-Regioni

Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2011, n. 332

Costituisce atto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto “a esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”.

L'eccezionale guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. – la quale non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e

condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale – ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione tipica, affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui la prima rinvia. Come per l’analoga garanzia prevista a favore dei membri del Parlamento dall’art. 68, primo comma, Cost., l’immunità in parola si estende anche a quei comportamenti che, pur non rientrando fra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l’esercizio delle attribuzioni proprie dell’organo di appartenenza, tra cui, in particolare, la divulgazione esterna delle opinioni espresse in sede consiliare.

Con la sentenza in commento, la Corte esclude che il mero “*esercizio della giurisdizione civile*” nei confronti di un consigliere regionale, seppure in presenza di una eccezione della difesa di quest’ultimo tesa a far valere l’insindacabilità, sia di per sé lesivo della garanzia di cui all’articolo 122, comma quarto, Cost. e legittimi pertanto la Regione a reagire con lo strumento del conflitto.

Nell’attuale assetto dei rapporti fra attribuzioni dell’autorità giudiziaria e tutela della prerogativa in questione – che concreta un’immunità di ordine sostanziale, e non già un’esenzione dalla giurisdizione – la Regione può, infatti, censurare solo il “cattivo uso” del potere valutativo da parte di chi “*in via ordinaria, svolga la funzione giurisdizionale, ritenendo che la pronuncia sia in contrasto con la previsione contenuta nella citata disposizione costituzionale*” (Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 2007). In altre parole, il conflitto di attribuzione è proponibile solo in presenza di un atto – anche preliminare alla definizione del giudizio – che concretamente trascuri la prerogativa di cui si discute (Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 2007).

Nel caso di specie, il conflitto aveva a oggetto un’ordinanza con la quale il Tribunale civile di Venezia ammetteva i mezzi istruttori finalizzati non già alla mera verifica della sussistenza dei presupposti di operatività della garanzia dell’insindacabilità, eccettuata dalla difesa dei consiglieri regionali convenuti, quanto piuttosto allo scrutinio della fondatezza nel merito della domanda della società attrice. Sulla premessa che le prove sono acquisite dal giudice solo se reputate ammissibili e rilevanti ai fini della decisione, e tenuto conto, altresì, dell’assenza di qualsiasi riserva o specifica indicazione di segno contrario riguardo alla questione preliminare relativa all’insindacabilità, la Corte ha quindi concluso che l’ordinanza in questione – prefigurando una pronuncia sul merito della domanda – contenesse un implicito disconoscimento della garanzia in questione.

Decreto legge – Legge di conversione

Corte costituzionale, sentenza 16 febbraio 2012, n. 22

Sono ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell’ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, Corte costituzionale, sentenze nn. 128 del 2011, 326 del 2010, 116 del 2006 e 280 del 2004).

Con riferimento all’art. 77 Cost., si deve riconoscere che le Regioni possano impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, “ove adducano che

da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali” (Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2004).

Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo. Il solo inserimento di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale, per ciò solo, a trasmettere alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere e “i provvedimenti provvisori con forza di legge”, di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerisce, infatti, sempre e soltanto al provvedimento inteso come un atto normativo, unitario, fornito di intrinseca coerenza, anche se al suo interno sia articolato e differenziato.

La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente e il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.

La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione. L'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponde soltanto a esigenze di buona tecnica normativa, ma è imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

Non si può escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica.

Può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, l'innesto dell'ordinaria funzione legislativa nell'iter di conversione, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame è interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (Corte costituzionale, sentenza n. 355 del 2010), quanto per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli

attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.

I cosiddetti decreti “milleproroghe”, che, con cadenza ormai annuale, sono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedano interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono, quindi, essere oggetto del normale esercizio del potere d’iniziativa legislativa, di cui all’art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta, invece, in contrasto con l’art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.

Per tali ragioni è, pertanto, illegittimo l’articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5 -quater e 5 - quinquies, primo periodo, nell’art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (“Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile”).

CORTE EUROPEA DIRITTI DELL'UOMO

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Corte costituzionale, sentenza 26 gennaio 2012, n. 15

Il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.. Il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può dunque emanare disposizioni 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 (C.E.D.U.).

La norma che deriva dalla legge d'interpretazione autentica, pertanto, 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.

Nel caso di specie, la disposizione censurata con l'ordinanza di rimessione, ossia l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge n. 122 del 2010, dispone che *"L'art. 1, comma 208 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'INPS. Restano, pertanto, esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, legge n. 662/1996 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335"*.

Nel dichiarare non fondata la questione, la Corte osserva che l'opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha introdotto nella disposizione interpretata elementi ad essa estranei, ma le ha assegnato un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, cioè ha reso vincolante un dettato comunque ascrivibile al tenore letterale della disposizione interpretata. Ciò è reso palese dal rilievo che quell'opzione interpretativa aveva trovato spazio nella giurisprudenza di merito formatasi in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010; e anche nella sezione lavoro della Corte di cassazione, tanto da provocare per ben due volte, in un breve arco di tempo, la rimessione della questione interpretativa dell'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 alle sezioni unite della medesima Corte.

Richiamando la precedente sentenza n. 257 del 2011, la Corte costituzionale, con riguardo all'art. 6 della C.E.D.U. ricorda che la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia (per una ricognizione dei casi trattati: Corte costituzionale, n. 311 del 2009), non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (sentenza da ultimo citata, punto 8. del "Considerato" in diritto). La regola di diritto, affermata anche di recente con sentenza della seconda sezione in data 7 giugno 2011, in causa "Agrati ed altri c. Italia", è che *"Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e*

la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte".

Anche secondo la detta regola, dunque, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da "*motivi imperativi d'interesse generale*" che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionali, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali.

Diversamente, se ogni intervento di tal guisa fosse considerato come indebita ingerenza finalizzata a influenzare la risoluzione di una controversia, la suddetta regola sarebbe destinata a "*rimanere una mera enunciazione di principio, priva di significato concreto*" (citata sentenza n. 257 del 2011, punto 5.1. del "Considerato" in diritto).

DEMANIO E PATRIMONIO

Cartolarizzazioni

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2013, n. 63

È infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata avverso l'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, come tale, non invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa. Ciò 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

Sono illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 1 (in base al 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), e 2 (che prevede l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 ai procedimenti in corso) dell'art. 1 della legge regionale Veneto n. 9 del 2012.

La norma impugnata si presenta, infatti, 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.

Condono

Corte costituzionale, sentenza 11 ottobre 2012, n. 225

Nella disciplina del condono edilizio convergono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sanzionabilità penale e la competenza legislativa concorrente in tema di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.. Ciò comporta che alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio, certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo (Corte costituzionale, sentenza n. 196 del 2004).

Al contrario, si deve ritenere di stretta interpretazione, in quanto espressione di principio generale afferente ai limiti della sanatoria, l'individuazione da parte della legge dello Stato delle fattispecie ad essa assoggettabili, di modo che le stesse non possono essere comunque ampliate o interpretate estensivamente dalla legislazione regionale. Per questo motivo risulta pienamente conforme al dettato costituzionale l'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, contenente la previsione tassativa delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, la quale determina, in pratica, i limiti

del condono, entro il cui invalicabile perimetro può esercitarsi la discrezionalità del legislatore regionale.

Sulla base di tali principi è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 3, e 4, comma 1, quest'ultimo limitatamente alle parole "*ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo*", della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (recante "*Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi*"): le norme censurate sono state ritenute contrastanti con la *ratio* e con la funzione dell'articolo 32 del d.l. n. 269 del 2003 perché non conformi – rispettivamente in aggiunta e riduzione – ai principi contenuti nei commi 26 e 27 di detta disposizione, ampliando la prescrizione delle opere sanabili e simmetricamente limitando quella delle fattispecie insanabili.

Espropriazione per pubblica utilità

Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 2011, n. 338

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, rubricato "Indennità di espropriazione" in base al quale: "In caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti". Tale norma, nell'interpretazione offerta dalle Sezioni Unite civili, viola sia l'art. 42, terzo comma, Cost., sia l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione E.D.U.. La disciplina stabilita dall'art. 16 non è, infatti, compatibile con il citato nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, in quanto non contempla alcun meccanismo che, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI, consenta di porre un limite alla totale elisione di tale indennità, garantendo comunque un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità. Peraltro, tale vulnus si determina anche per il caso di dichiarazione/denuncia di valori irrisori, o di valori che potrebbero condurre comunque a elidere il necessario vincolo di ragionevolezza e proporzionalità fra il comportamento tributario illecito e la sanzione, e quindi la pronuncia d'illegittimità costituzionale deve necessariamente riguardare anche siffatto profilo della disciplina. Resta ferma la discrezionalità del legislatore di stabilire sanzioni che, eventualmente, incidano anche sull'indennità di espropriazione, purché non realizzino una sostanziale confisca del bene, sacrificando illegittimamente il diritto di proprietà all'esclusivo interesse finanziario leso dal contribuente, tenuto conto della diversità di procedimenti e di garanzie che sovrintendono all'accertamento tributario e alle relative sanzioni, peraltro già autonomamente previste dal d.lgs. n. 504 del 1992.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 ("Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale"), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, anche dell'art. 37, comma 7, del d.P.R. n. 327 del 2001, che disciplina la

riduzione dell'indennità a decorrere dal 30 giugno 2003. Tale norma, infatti, contiene una disciplina che riproduce quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

La norma dichiarata incostituzionale prevedeva, per le sole aree fabbricabili, una riduzione della indennità di espropriazione, quando il valore venale, dichiarato o denunciato dall'espropriato ai fini ICI, risultasse inferiore all'indennità. Quale effetto ulteriore era prevista (senza una distinzione tra aree fabbricabili e altri immobili) una maggiorazione della indennità, pari alla differenza (con l'aggiunta degli interessi) tra l'importo della imposta (ICI) pagata dall'espropriato o dal suo avente causa per il medesimo bene, negli ultimi cinque anni, e quello risultante dal computo dell'imposta sulla base della indennità liquidata.

La Corte costituzionale si era già pronunciata sulla la disciplina stabilita dal citato art. 16, con particolare riferimento all'art. 3 Cost., con la sentenza n. 351 del 2000 e con le ordinanze nn. 401 del 2002, 539 del 2000 e 333 del 1999.

Secondo tali pronunce, nell'interpretazione di detta norma, sarebbe irrilevante accertare se essa preveda o no una misura sanzionatoria, ovvero se presupposto della stessa fosse una dolosa evasione d'imposta o un errore. Siffatta disposizione costituiva, infatti, *“ragionevole applicazione del principio secondo cui il soggetto privato, nei rapporti con la pubblica amministrazione, necessariamente improntati a lealtà, correttezza e collaborazione, in quanto siano in gioco gli obblighi di solidarietà politici, economici e sociali (art. 2 della Costituzione), tra i quali quelli in materia tributaria, non può sottrarsi alle conseguenze di una sua dichiarazione”*.

In particolare, individuata la finalità della norma nel recupero dell'evasione fiscale e nella sua disincentivazione, si era affermato che *“il fatto che questa evasione sia totale o parziale, ovvero dipendente o meno da volontà consapevole o da mero errore nella dichiarazione, poco interessa ai fini della legittimità costituzionale”*, sicché le *“varie ipotesi di evasore totale o parziale formulate nelle ordinanze di rimessione sono tutte erronee nei presupposti”*.

La norma avrebbe dovuto, quindi, essere correttamente interpretata nel senso che *“l'evasore totale non viene affatto avvantaggiato, in quanto è destinato a subire in ogni caso le sanzioni per la omessa dichiarazione, nonché l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere”*.

Soprattutto, per quanto qui rileva, la determinazione dell'indennità di espropriazione non avrebbe potuto essere effettuata se non dopo avere verificato che questa non eccedeva il tetto massimo ragguagliato al “valore” denunciato per l'ICI, e, quindi, solo dopo la presentazione della relativa denuncia ICI e la conseguente regolarizzazione della posizione tributaria, con l'effettivo avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni. In ogni caso, ciò presupponeva che si trattasse di area fabbricabile (e tale al momento della dichiarazione) e che il soggetto espropriato, fosse, alla data della liquidazione dell'indennità, tenuto al pagamento dell'ICI.

La giurisprudenza di legittimità successiva alla sentenza interpretativa di rigetto n. 351 del 2000 ha tenuto conto in vario modo delle argomentazioni nella stessa sviluppate, dando vita a molteplici orientamenti, diversi soprattutto quanto alle modalità applicative del meccanismo correttivo elaborato dalla Corte costituzionale.

Le Sezioni Unite civili, con l'ordinanza di rimessione, hanno provveduto ad un'analitica ricognizione di tali indirizzi, ricordando in primo luogo quello coevo alla citata sentenza, orientato a negare l'applicabilità del citato art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 all'ipotesi di omessa presentazione della denuncia o della dichiarazione ai fini dell'ICI.

Inoltre, esse hanno dato atto che la successiva giurisprudenza di legittimità, dopo aver ribadito la pregressa esegesi della norma, anche alla luce della pronuncia della Corte costituzionale, ha

prevalentemente seguito l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, senso che l'evasore totale non perde il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma è unicamente destinato a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione e l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere, potendo l'erogazione dell'indennità di espropriazione intervenire solo dopo la verifica che essa non superi il tetto massimo ragguagliato al valore accertato per l'ICI, a seguito della regolarizzazione della posizione tributaria.

Le Sezioni Unite civili, investite *“della questione di massima di particolare importanza, vertente sul tema dei rapporti tra liquidazione dell'indennità di esproprio e soggezione all'ICI”*, con l'ordinanza di rimessione hanno ritenuto che proprio tale orientamento dovesse essere rivisto, in virtù del fatto che la lettera e la *ratio* della norma impongono di ritenere che essa si applichi all'evasore totale, senza alcuna possibilità di evitare il *vulnus* dei parametri costituzionali evocati.

Siffatta interpretazione costituisce, pertanto, *“diritto vivente”*, e sulla base di esso, la norma in esame è stata dichiarata incostituzionale.

Permesso di costruire

Corte costituzionale, sentenza 23 novembre 2011, n. 309

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

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

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

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

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

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

Principi generali

Corte costituzionale, sentenza 23 gennaio 2013, n. 6

Il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di “ordinamento civile” e quella regionale in materia di “governo del territorio”, trova una sintesi normativa nell’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che la Corte costituzionale ha più volte ritenuto dotato di “efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato” (Corte costituzionale, sentenza n. 114 del 2012; Corte costituzionale, ordinanza n. 173 del 2011; Corte costituzionale, sentenza n. 232 del 2005). *Quest’ultima disposizione consente che siano fissate distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”. Le deroghe all’ordinamento civile delle distanze tra edifici sono, dunque, consentite nei limiti ora indicati, se inserite in strumenti urbanistici funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.*

Sulla base di tale principio è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31 (“*Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali*”). Secondo la Corte costituzionale, la norma regionale censurata infrange i principi sopra ricordati, consentendo espressamente ai Comuni di derogare alle distanze minime fissate nel D.M. n. 1444 del 1968, senza rispettare le condizioni stabilite dall’art. 9, ultimo comma, dello stesso, che, esige che le deroghe siano inserite in appositi strumenti urbanistici, a garanzia dell’interesse pubblico relativo al governo del territorio. La disposizione regionale impugnata autorizzava, infatti, i Comuni a “*individuare gli edifici*” dispensati dal rispetto delle distanze minime. Tale deroga non risultava, dunque, ancorata all’esigenza di realizzare la conformazione omogenea dell’assetto urbanistico di una determinata zona, ma poteva riguardare singole costruzioni, anche individualmente considerate.

ELEZIONI

Elezioni Comunali, Provinciali, Regionali

Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 2012, n. 67

L'esercizio del potere legislativo, anche da parte delle Regioni a statuto speciale, in àmbiti pur a esse affidati in via primaria che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità ex art. 2 Cost.. Pertanto, la Regione non può sottrarsi a tale vincolo, se non laddove ricorrano "condizioni peculiari locali", all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004, che sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost..

Nel caso di specie, in applicazione dei principi enunciati *supra*, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, in materia di elezione dei deputati alla Assemblea regionale siciliana, "nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti".

Elezioni comunali, provinciali, regionali

Corte costituzionale, sentenza 9 novembre 2011, n. 294

Va dichiarata l'incostituzionalità della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 ("Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana"), così come modificata dalla legge della Regione Sicilia 5 dicembre 2007, n. 22 ("Norme in materia d'ineleggibilità e d'incompatibilità dei deputati regionali"), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente e assessore di una Provincia regionale.

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

Osserva la Corte che le norme aventi a oggetto l'incompatibilità tra cariche elettive sono dirette a salvaguardare i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide, infatti, negativamente sia sulla imparzialità, in quanto può determinare una interferenza tra le funzioni legislative e politiche dell'Assemblea regionale e le funzioni amministrative dell'ente locale compreso nel territorio regionale, sia sul buon andamento, per il pregiudizio che il contemporaneo esercizio di tali funzioni arreca al funzionamento degli organi dei quali l'eletto è parte. Se tali ragioni valgono a fondare la incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un Comune

(Corte costituzionale, sentenza n. 143 del 2010), esse valgono, *a fortiori*, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l'ufficio di presidente o assessore provinciale.

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

ENTI PUBBLICI

Attività

Corte costituzionale, sentenza 27 giugno 2012, n. 161

La peculiarità delle I.P.A.B. (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza) 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 e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (A.S.P.)", che, invece, prevedono, a favore delle IPAB, deroghe a tale principio.

La Corte ha ricordato l'esistenza in dottrina ed in giurisprudenza di uno storico dibattito sulla natura delle I.P.A.B., 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 (Corte costituzionale, 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" (Corte costituzionale, 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" (Corte costituzionale, 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 I.P.A.B. 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.

FARMACIE

Concorso per l'assegnazione

Corte costituzionale, sentenza 12 ottobre 2012, n. 231

Non è fondata, in riferimento agli articoli 97, ultimo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'1° articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (“Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche”) – che prevede che “I farmacisti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, gestiscono da almeno tre anni in via provvisoria una sede farmaceutica, attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia, hanno diritto di conseguire per una sola volta la titolarità della farmacia” – nonché i commi successivi al comma 1, “in quanto ad esso collegati e da esso dipendenti”. Escluso che nella specie si possa configurare una deroga permanente al principio concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche, la norma regionale impugnata si caratterizza (per stessa denominazione dell'atto legislativo, recante “Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche”) per l'eccezionalità e la precisa delimitazione temporale dell'intervento di sanatoria ed individuazione del numero dei soggetti che ne possono beneficiare, in rapporto all'espressa esistenza nel territorio regionale di esigenze di regolarizzazione e/o stabilizzazione di gestioni precarie o provvisorie di sedi farmaceutiche protrattesi nel tempo, evidentemente a scapito di una corretta tenuta del servizio farmaceutico finalizzata alla tutela del diritto fondamentale dei cittadini alla salute.

Ha osservato la Corte costituzionale in motivazione che il beneficio medesimo non è riconosciuto dal legislatore calabrese indiscriminatamente a tutti i gestori provvisori di sedi farmaceutiche, ma solo a quelli che (per un congruo lasso di tempo) hanno gestito in via provvisoria la sede farmaceutica, loro attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia (art. 1, comma 1); e che le sedi farmaceutiche in questione sono quelle “attribuite in gestione provvisoria a seguito dello scorrimento di graduatoria del concorso regionale bandito nell'anno 1997” (art. 1, comma 3). Sicché, anche sotto tale profilo, la normativa censurata appare compatibile con il generale principio di concorsualità, come espressione del più generale principio di imparzialità della pubblica amministrazione, poiché i soggetti assegnatari vengono scelti non già in maniera arbitraria, trattandosi comunque di farmacisti risultati idonei all'esito di precedente prova concorsuale regolarmente sostenuta, e tuttavia non collocati utilmente in graduatoria per l'assegnazione di sedi vacanti e successivamente beneficiati di assegnazione a titolo provvisorio.

GIURISDIZIONE

Giurisdizione esclusiva

Corte costituzionale, sentenza 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 T.A.R. 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.

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. Ciò comportava di certo una capacità innovativa dell’ordinamento da parte del Governo delegato all’esercizio della funzione legislativa, da interpretarsi, comunque, in senso restrittivo e comunque rigorosamente funzionale al perseguimento delle finalità espresse dal legislatore delegante.

Dunque, il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, avrebbe dovuto tenere conto, in base alla delega conferitagli, 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. Le Sezioni Unite avevano infatti escluso che l’irrogazione delle sanzioni da parte della CONSOB fosse espressione di mera discrezionalità amministrativa.

Tale orientamento impedisce dunque di giustificare sul piano della legittimità costituzionale l’intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha invece trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, in senso contrario agli obblighi prescritti dalla delega.

Riparto

Corte costituzionale, sentenza 11 novembre 2011, n. 304

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

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

La devoluzione al giudice civile della querela di falso rappresenta, pertanto, una (unanimente condivisa) opzione di sistema, non soltanto, come si è accennato, di risalente e costante tradizione – estesa poi al processo tributario (art. 39 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante "*Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413*") e ora trasfusa nell'art. 8, comma 2, del nuovo Codice del processo amministrativo, in una linea da considerare di sostanziale e immutata continuità rispetto alla corrispondente disciplina di cui alla serie delle disposizioni previgenti –, ma anche rispondente a persistenti valori ed esigenze di primario risalto: tra questi va, anzitutto, annoverata la necessaria tutela della fede pubblica, che in determinate ipotesi – quale è quella degli atti muniti di valore fidefacente privilegiato a norma dell'art. 2700 *cod. civ.* – deve essere assicurata a prescindere dalla sede processuale in cui l'autenticità dell'atto sia stata, incidentalmente, messa in dubbio. La certezza e la speditezza del traffico giuridico – che rappresentano, com'è noto, il bene finale presidiato dal regime probatorio normativamente riservato a determinati atti – potrebbero risultare, infatti, non adeguatamente assicurate ove l'accertamento sull'autenticità dell'atto fosse rimesso ad un mero "incidente", risolto all'interno di un determinato procedimento giurisdizionale, senza che tale verifica avesse effetti giuridici al di là delle parti e dell'oggetto dello specifico procedimento.

Da ciò consegue, precisa la Corte costituzionale, che la prevista disciplina della pregiudiziale di falso nel processo amministrativo risponde ad una causa normativa del tutto in linea con la necessità di assicurare la salvaguardia di esigenze, come si è detto, di primario rilievo: e ciò, non soltanto nel quadro di una – pur doverosa – armonia nel sistema delle giurisdizioni, ma – soprattutto –

nell'ambito di una adeguata ponderazione delle varie esigenze coinvolte. La "unitarietà" della giurisdizione in specifiche materie ben può, dunque, costituire una necessità destinata a prevalere su quella di concentrazione dei singoli e diversi giudizi, senza che a tal proposito possa in qualche modo venire in discorso la maggiore o minore idoneità di questo o quello tra i modelli processuali ad assicurare adeguata tutela in quelle stesse materie.

Riparto

Corte costituzionale, ordinanza 4 novembre 2011, n. 291

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

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

IMMIGRAZIONE ED EMIGRAZIONE

Permesso di soggiorno

Corte costituzionale, sentenza 18 gennaio 2013, n. 4

Mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della "necessità di uno specifico titolo di soggiorno" (Corte costituzionale, sentenza n. 61 del 2011) o di "particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale" (Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2011). L'art. 2, comma 3, della legge regionale della Calabria n. 44 del 2011 deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di "regolare carta di soggiorno".

IMPOSTE E TASSE

Federalismo fiscale

Corte costituzionale, sentenza 15 marzo 2013, n. 42

È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27 (che ha determinato le modalità di ripartizione del contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa), promossa, in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione Sicilia (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante "Approvazione dello Statuto della Regione Sicilia"), alle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 ("Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria") e, in particolare, all'art. 2, nonché al principio di leale collaborazione.

La Corte arriva a tale conclusione specificando che l'incremento del contributo unificato è legittimamente attribuito allo Stato perché, nel rispetto dei parametri statutari, esso è interamente vincolato alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato stesso, specificate nella legge. Inoltre, quando il legislatore riserva all'erario "nuove entrate tributarie", il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana "solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (Corte costituzionale, sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000)" (Corte costituzionale, sentenza n. 143 del 2012).

Nel caso di specie la divisione del gettito tra Stato e Regioni costituisce un'operazione agevole, pertanto, non vi è alcuna necessità di coinvolgere la Regione nella determinazione e ripartizione degli importi riscossi.

LEGGI, DECRETI, REGOLAMENTI

Abrogazione

Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2012, n. 200

L'art. 3, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, che dispone, allo scadere di un termine prestabilito, l'automatica "soppressione", secondo la terminologia usata dal legislatore, di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche, stabilito al comma 1, è costituzionalmente illegittimo sotto il profilo della ragionevolezza, determinando una violazione che si ripercuote sull'autonomia legislativa regionale garantita dall'art. 117 Cost., perché, anziché favorire la tutela della concorrenza, finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici.

In motivazione, la Corte costituzionale osserva che la soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Infatti, sebbene la disposizione abbia ad oggetto le sole normative statali, la "soppressione" di queste per incompatibilità con principi così ampi e generali come quelli enunciati all'art. 3, comma 1, e che richiedono una delicata opera di bilanciamento e ponderazione reciproca, a parte ogni considerazione sulla sua praticabilità in concreto, non appare suscettibile di esplicare effetti confinati ai soli ambiti di competenza statale.

Altro è prevedere l'abrogazione di normative statali, altro è asserire che gli effetti dell'abrogazione di tali normative restino circoscritti ad ambiti di competenza statale. Vi sono normative statali che interessano direttamente o indirettamente materie di competenza regionale, come accade nel caso delle leggi dello Stato relative a materie di competenza concorrente, o di competenza statale di carattere trasversale, che di necessità s'intrecciano con le competenze legislative regionali. L'effetto della soppressione automatica e generalizzata delle normative statali contrarie ai principi di cui all'art. 3, comma 1, oltre ad avere una portata incerta e indefinibile, riguarderebbe un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali.

Inoltre, l'automaticità dell'abrogazione, unita all'indeterminatezza della sua portata, rende impraticabile l'interpretazione conforme a Costituzione, di talché risulta impossibile circoscrivere sul piano interpretativo gli effetti della disposizione impugnata ai soli ambiti di competenza statale. Infine, poiché la previsione censurata dispone la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, essa pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, le singole Regioni, stando alla norma censurata, dovrebbero ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti, risultino ancora in vigore a seguito degli effetti dell'art. 3, comma 3, primo periodo. La valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun legislatore regionale, e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per

le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici.

Efficacia

Corte costituzionale, sentenza 24 gennaio 2012, n. 13

Le richieste di referendum popolare per l'abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270 ("Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica") sono inammissibili, in quanto non soddisfano i requisiti costantemente individuati dalla giurisprudenza costituzionale per i referendum in materia elettorale.

L'ammissibilità di un referendum su norme contenute in una legge elettorale è assoggettata alla duplice condizione che i quesiti che s'intendono sottoporre agli elettori siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e che la normativa residua sia coerente e immediatamente applicabile, così da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo.

La tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione "stratificata" dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto, principio essenziale nel sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico.

La sentenza, dopo aver richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale sui limiti di ammissibilità della richiesta referendaria in materia di legge elettorali, svolge interessanti considerazioni sul fenomeno della reviviscenza di norme ormai abrogate. A tale riguardo la Corte osserva che il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria in esame. Ne è un esempio l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene individuata come caso a sé anche in altri ordinamenti (come quello austriaco e spagnolo). Tale annullamento, del resto, ha "effetti diversi" rispetto all'abrogazione – legislativa o referendaria – il cui "campo [...] è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale" (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 1956). Né l'ipotesi di reviviscenza presupposta dalla richiesta referendaria in esame è riconducibile a quella del ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo, il quale può assumere *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata. Ciò può verificarsi nel caso di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici, la cui unica finalità consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo.

La Corte ricorda che sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo in via eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso. Per questo le "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi" della Camera dei deputati e del Senato della

Repubblica stabiliscono che “*se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento*” (punto 15, lettera d, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001; analoga disposizione è prevista dalla “Guida alla redazione dei testi normativi” della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92). A ciò si aggiunga anche che in altri ordinamenti (quali ad esempio quello britannico, francese, spagnolo, statunitense e tedesco) il ripristino di norme a sèguito di abrogazione legislativa non è di regola ammesso, salvo che sia dettata una espressa previsione in tal senso: ciò in quanto l’abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia *sine die*.

Efficacia

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2012, n. 78

La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica 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: Corte costituzionale 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” (Corte costituzionale, sentenza n. 311 del 2009), o di “ristabilire un’interpretazione più aderente all’originaria volontà del legislatore” (Corte costituzionale, 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, esistono, inoltre, 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 connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (Corte costituzionale, sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del “Considerato” in diritto).

Le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo – integrano, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Come la Corte europea dei diritti dell’uomo ha più volte affermato, anche se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall’art. 6 della Convenzione ostono, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all’ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l’esito giudiziario di una controversia.

È illegittimo l’art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011 (“In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l’art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall’annotazione in conto inizia a

decorrenza dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"). *La norma censurata, lungi dall'esprimere una soluzione ermeneutica rientrante tra i significati ascrivibili al citato art. 2935 cod. civ., vi deroga, innovando rispetto al testo previgente, peraltro senza alcuna ragionevole giustificazione. Anzi, l'efficacia retroattiva della deroga rende asimmetrico il rapporto contrattuale di conto corrente perché, retrodatando il decorso del termine di prescrizione, finisce per ridurre irragionevolmente l'arco temporale disponibile per l'esercizio dei diritti nascenti dal rapporto stesso, in particolare pregiudicando la posizione giuridica dei correntisti che, nel contesto giuridico anteriore all'entrata in vigore della norma denunciata, abbiano avviato azioni dirette a ripetere somme ai medesimi illegittimamente addebitate. Sussiste, dunque, la violazione dell'art. 3 Cost., perché la norma censurata, facendo retroagire la disciplina in esso prevista, non rispetta i principi generali di eguaglianza e ragionevolezza. Nel caso in esame, inoltre, non è dato ravvisare quali sarebbero i motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo. Ne segue che è violato anche il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.*

Regolamenti

Corte costituzionale, sentenza 16 luglio 2012, n. 187

Le misure di compartecipazione ai costi dell'assistenza farmaceutica attengono sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la cui determinazione è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), sia al coordinamento della finanza pubblica e alla tutela della salute, oggetto della potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Nella disciplina del ticket, l'"intreccio" e la "sovrapposizione di materie" non rendono possibile "individuare una prevalente" (Corte costituzionale, sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una "precisa linea di demarcazione" tra le competenze (Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2009). Lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (da ultimo, sentenze n. 149 e n. 144 del 2012), non in un caso, come quello in esame, caratterizzato da una "concorrenza di competenze" (sentenza n. 50 del 2005). Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede che le misure di compartecipazione siano introdotte "con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze".

MAGISTRATI

Stato giuridico

Corte costituzionale, ordinanza 20 marzo 2013, n. 47

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 42-sexies, primo comma, lettera a), del Regio Decreto del 30 gennaio 1941, n. 12 ("Ordinamento giudiziario"), sollevata con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, nella parte in cui stabilisce la cessazione del servizio dei Giudici onorari di Tribunale al compimento del settantaduesimo anno di età, a differenza di quanto stabilito per altri Giudici onorari, come i giudici di pace ed i giudici tributari, per i quali è prevista la cessazione dell'incarico al compimento del settantacinquesimo anno d'età. Ciò in quanto la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può essere invocata se non per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata; combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (Corte costituzionale, sentenze n. 243 del 2005, n. 63 e n. 306 del 1995; n. 250 del 1993). Alla luce di tali considerazioni, la disciplina in esame non è manifestamente irragionevole, né, la diversa determinazione dell'età pensionabile, è in grado di incidere sul buon andamento, poiché l'avvicinarsi del personale per il raggiungimento di limiti di età costituisce un evento fisiologico nella dinamica organizzativa della pubblica amministrazione.

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Ordinamento giudiziario

Corte costituzionale, sentenza 11 ottobre 2012, n. 223

È costituzionalmente illegittimo l'articolo 9, comma 22, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui dispone che, per il personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27 ("Provvidenze per il personale di magistratura") non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012 e che per tale personale, per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; nonché nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21.

È costituzionalmente illegittimo l'articolo 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge n. 27 del 1981, spettante al personale indicato in tale legge, negli anni 2011, 2012 e 2013, sia ridotta del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013.

È costituzionalmente illegittimo l'articolo 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ("Legge di contabilità e finanza pubblica"), superiori a 90.000 euro lordi annui siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro.

È costituzionalmente illegittimo l'articolo 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui non esclude l'applicazione a carico del dipendente della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva, prevista dall'art. 37, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 ("Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato").

Breve nota

Con la sentenza 11 ottobre 2012 n. 223, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità delle quattro misure di finanza pubblica, introdotte dal d.l. n. 78 del 2010 (in particolare dall'art. 9, commi 2, 12 e 22 e dall'art. 10, comma 12), tutte volte ad incidere in senso peggiorativo sul trattamento economico e previdenziale di magistrati e dipendenti pubblici.

Le norme censurate prevedevano in particolare:

- a. il “blocco” del meccanismo dell’adeguamento retributivo automatico previsto per i magistrati e gli avvocati dello Stato dagli artt. 11 e 12 della legge n. 97 del 1979, come sostituiti dall’art. 2 della legge n. 27 del 1981 (art. 9, comma 22, d.l. n. 78 del 2010);
- b. la decurtazione dell’indennità giudiziaria per il triennio 2011-2013 (art. 9, comma 22, d.l. n. 78 del 2010);
- c. il taglio (rispettivamente del 5% e del 10%) del trattamento economico complessivo spettante ai dipendenti pubblici (art. 9, comma 12 d.l. 78 del 2010);
- d. l’applicazione, per i soli dipendenti pubblici, di una trattenuta pari al 2,50% sulla base contributiva della buonuscita (art. 10, comma 12, d.l. n. 78 del 2010).

Poiché la sentenza è molto articolata nella sua parte motivazionale (anche in conseguenza della diversa natura delle misure previste dalle disposizioni censurate) appare utile riportare, per ciascuno dei quattro profili sopra menzionati, il contenuto delle norme e le ragioni che hanno indotto la Corte costituzionale a dichiararne l’illegittimità costituzionale.

A. BLOCCO DEI MECCANISMI AUTOMATICI DI ADEGUAMENTO RETRIBUTIVO

1. La norma dichiarata incostituzionale (art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010)

La norma dichiarata incostituzionale stabiliva che, per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981, “*non [siano] erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012*”; e che “*per il triennio 2013-2015 l’acconto spettante per l’anno 2014 [sia] pari alla misura già prevista per l’anno 2010 e il conguaglio per l’anno 2015 [venga] determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014*”. Infine, il medesimo comma dispone che “*nei confronti del predetto personale non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo*”.

2. Il meccanismo del c.d. adeguamento automatico delle retribuzioni dei magistrati

Il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati ordinari, nonché dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della giustizia militare e degli Avvocati e Procuratori dello Stato è stabilito dagli artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 (“*Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato*”), come sostituiti dall’art. 2 della citata legge n. 27 del 1981. Tali norme dispongono che gli stipendi dei magistrati sono adeguati automaticamente ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi delle voci retributive, esclusa l’indennità integrativa speciale, ottenuti dagli altri pubblici dipendenti (appartenenti alle amministrazioni statali, alle aziende autonome dello Stato, Università, Regioni, Provincie e Comuni, ospedali ed enti di previdenza). La percentuale è calcolata dall’Istituto centrale di statistica rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell’ultimo anno del triennio di riferimento al trattamento economico medio dell’ultimo anno del triennio precedente, ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento. La determinazione di tale percentuale è poi disposta entro il 30 aprile del primo anno di ogni triennio con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia e con quello dell’economia e delle finanze. Sulla base di questo provvedimento, gli stipendi al 1° gennaio del secondo e del terzo anno di ogni triennio sono aumentati, a titolo di acconto sull’adeguamento

triennale, per ciascun anno e con riferimento sempre allo stipendio in vigore al 1° gennaio del primo anno, per il 30 per cento della variazione percentuale verificatasi fra le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel triennio precedente, con conseguente conguaglio a decorrere dal 1° gennaio del triennio successivo.

3. Il collegamento tra adeguamento automatico e indipendenza della magistratura

Secondo la Corte costituzionale l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante *“l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro, oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico”* (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 1978).

La sentenza n. 238 del 1990 ha delineato la funzione dell'adeguamento triennale e dei meccanismi rivalutativi della retribuzione dei magistrati, affermando che, *“In attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardata anche sotto il profilo economico (...) evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri, il legislatore ha col citato art. 2 predisposto un meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni dei magistrati che, in quanto configurato con l'attuale ampiezza di termini di riferimento, concretizza una garanzia idonea a tale scopo”*.

Successivamente, la sentenza n. 42 del 1993 ha ribadito che il sistema di adeguamento automatico è caratterizzato dalla garanzia di un aumento periodico delle retribuzioni, che viene assicurato per legge, sulla base di un meccanismo che costituisce un *“elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni”* la cui ratio consiste nella *“attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico (...) evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri”*. La Corte, in tale occasione, ha altresì ribadito che il meccanismo di cui all'art. 2 *“in quanto configurato con l'attuale ampiezza di termini di riferimento, concretizza una garanzia idonea a tale scopo”*. Lo stesso principio è stato ancora di recente enunciato in relazione alla disciplina dell'indennità di funzione (Corte costituzionale, ordinanze n. 137 e n. 346 del 2008).

Secondo un'univoca giurisprudenza costituzionale, pertanto, sussiste un collegamento fra tale disciplina e i precetti costituzionali summenzionati, nel senso della imprescindibilità dell'esistenza di un meccanismo, sia pure non a contenuto costituzionalmente imposto, che svincoli la progressione stipendiale da una contrattazione e, comunque, in modo da evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro. A ciò si aggiunga, poi, che siffatti principi sono confortati dai lavori preparatori della Costituente, dai quali traspare che l'omessa indicazione specifica dell'indipendenza economica delle magistrature non ha significato l'esclusione di tale aspetto dal complesso di condizioni necessario per realizzare l'autonomia ed indipendenza delle stesse (resoconti dei lavori dell'Assemblea 6 novembre 1947, nella seduta pomeridiana; 20 novembre 1947, nella seduta pomeridiana; 26 novembre 1947, nella seduta antimeridiana; 7 novembre 1947, nella seduta pomeridiana; 13 novembre 1947, nella seduta antimeridiana; 14 novembre 1947, nella seduta antimeridiana; 21 novembre 1947, nella seduta pomeridiana; 11 novembre 1947, nella seduta pomeridiana).

La specificità di tale disciplina costituisce, peraltro, anche conseguenza del fatto che la magistratura, nell'organizzazione dello Stato costituzionale, esercita una funzione a essa affidata direttamente dalla Costituzione. Per questa ragione, attraverso un meccanismo di adeguamento automatico del trattamento economico dei magistrati, la legge, sulla base dei principi costituzionali, ha messo al riparo l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da qualsiasi forma

d'interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomare tale funzione, attraverso una dialettica contrattualistica. In tale assetto costituzionale, pertanto, il rapporto fra lo Stato e la magistratura, come ordine autonomo e indipendente, eccede i connotati di un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto.

4. I limiti entro i quali il legislatore può intervenire sull'adeguamento automatico

Il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati può a certe condizioni essere sottoposto per legge a limitazioni, in particolare quando gli interventi che incidono su di esso siano collocati in un quadro di analoghi sacrifici imposti sia al pubblico impiego (attraverso il blocco della contrattazione – sulla base della quale l'ISTAT calcola l'aumento medio da applicare), sia a tutti i cittadini, attraverso correlative misure, anche di carattere fiscale.

Allorquando la gravità della situazione economica e la previsione del suo superamento non prima dell'arco di tempo considerato impongano un intervento sugli adeguamenti stipendiali, anche in un contesto di generale raffreddamento delle dinamiche retributive del pubblico impiego, tale intervento non potrebbe, tuttavia, sospendere le garanzie stipendiali oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio.

5. Le ragioni della dichiarazione di incostituzionalità

Nel caso di specie, i ricordati limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale risultano irragionevolmente oltrepassati.

In primo luogo, la disciplina censurata ha posto nel nulla la determinazione già disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 giugno 2009, che aveva fissato l'incremento con decorrenza dal 1° gennaio 2009, incidendo quindi sul conguaglio del 2012. Pertanto, assume rilievo decisivo la constatazione che, in relazione a questo aspetto, l'intervento per il solo personale della magistratura eccede l'obiettivo di realizzare un "raffreddamento" della dinamica retributiva ed ha, invece, comportato una vera e propria irragionevole riduzione di quanto già riconosciuto sulla base delle norme che disciplinano l'adeguamento.

In secondo luogo, oltre ad essere disposto non solo un raffreddamento della dinamica retributiva, bensì una riduzione di quanto già spettante per il 2012, è stato impedito qualsiasi recupero di tale progressione, con l'imposizione di un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; escludendo pertanto il triennio 2011-2013 e con un effetto irreversibile.

La fissazione di un "tetto" per l'acconto dell'adeguamento relativo all'anno 2014 e di un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, scollegato peraltro dalle esigenze di bilancio che governano il provvedimento, costituisce, infatti, un ulteriore illegittimo superamento dei limiti temporali dell'intervento emergenziale stabilito dal legislatore per il triennio 2011-2013. Tale disciplina, in quanto suscettibile di determinare effetti permanenti del blocco dell'adeguamento soltanto per le categorie interessate dal medesimo blocco, determina per ciò stesso la violazione dell'art. 3 Cost., nonché dei ricordati principi costituzionali posti a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. La disciplina in esame realizza, infatti, un'ingiustificata disparità di trattamento fra la categoria dei magistrati e quella del pubblico impiego contrattualizzato, che, diversamente dal primo, vede limitata la possibilità di contrattazione soltanto per un triennio.

Inoltre, l'intervento normativo in questione non solo copre potenzialmente un arco di tempo superiore alle individuate esigenze di bilancio, ma soltanto apparentemente è limitato nel tempo, se

si considerano le analoghe misure pregresse che hanno interessato i meccanismi di adeguamento, in particolare, con riferimento all'art. 1, comma 576, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007”*), che riduceva la corresponsione dell'adeguamento maturato.

In tale contesto, il fatto che i magistrati, in quanto esclusi dalla possibilità di interloquire in sede contrattuale, si giovino degli aumenti contrattuali soltanto con un triennio di ritardo, salva la previsione di acconti, non può consentire di arrecare esclusivamente ad essi un ulteriore pregiudizio, consistente non soltanto nella mancata progressione relativa al triennio precedente, ma anche conseguente all'impossibilità di giovare di quella che la contrattazione nel pubblico impiego potrebbe raggiungere oltre il triennio di blocco. In questo senso, l'intervento normativo censurato, oltre a superare i limiti costituzionali indicati dalla giurisprudenza della Corte, che collocava in ambito estremo una misura incidente su un solo anno, travalica l'effetto finanziario voluto, trasformando un meccanismo di garanzia in motivo d'irragionevole discriminazione.

B. LA DECURTAZIONE DELL'INDENNITÀ GIUDIZIARIA (ART. 3 LEGGE N. 27 DEL 1981)

1. La norma dichiarata incostituzionale (art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010)

La norma dichiarata incostituzionale stabiliva che l'indennità giudiziaria *“spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013”*.

2. Natura e funzione dell'indennità giudiziaria

L'indennità giudiziaria, correlandosi al peculiare status dei magistrati, costituisce una componente del loro normale trattamento economico, soggetto ad una regolamentazione autonoma. Tale componente, tuttavia, secondo la Corte, è necessariamente correlata al concreto esercizio delle funzioni, in quanto espressamente collegata ai particolari *“oneri”* che i magistrati *“incontrano nello svolgimento della loro attività”*, la quale comporta peraltro un impegno senza prestabiliti limiti temporali. La corresponsione della stessa è, dunque, strettamente connessa all'effettiva prestazione del servizio (Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 1996 e ordinanza n. 106 del 1997).

Tale indennità, sebbene sia stata nel tempo considerata anche come una componente normale della retribuzione, non ha perso la sua natura particolare, conseguente all'essere la stessa diretta a compensare un complesso di oneri inscindibilmente connessi alle modalità di esercizio delle funzioni svolte dai magistrati.

3. La natura della decurtazione prevista dalla norma censurata

Secondo la sentenza la decurtazione in esame ha natura di tributo e non di semplice riduzione del trattamento economico incidente solo nell'ambito del rapporto di lavoro con il magistrato.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico (nella specie, di una voce retributiva di un rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale *“non contrattualizzato”*);

le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese.

Questi tre richiamati requisiti, congiuntamente considerati, ricorrono nella misura in esame, considerato che l'indennità giudiziaria partecipa di una natura retributiva e la sua decurtazione, ai fini del "*contenimento delle spese in materia d'impiego pubblico*" (come reca la rubrica dell'art. 9 censurato), costituisce il dichiarato e prevalente intento del legislatore. Inoltre, la misura denunciata neppure ha modificato l'istituto dell'indennità giudiziaria, perché alla temporanea diminuzione di alcuni punti percentuali dell'entità di tale indennità non corrisponde, come sopra precisato, né la correlativa riduzione degli obblighi e prestazioni previdenziali, né la riduzione dei carichi lavorativi che l'indennità è diretta a compensare.

Infine, l'assenza di un'espressa indicazione della destinazione delle maggiori risorse conseguite dallo Stato non esclude che siano destinate a sovvenire pubbliche spese, e, in particolare, a stabilizzare la finanza pubblica, trattandosi di un usuale comportamento del legislatore quello di non prevedere, per i proventi delle imposte, una destinazione diversa dal generico "*concorso alle pubbliche spese*" desumibile dall'art. 53 Cost. Nella specie, tale destinazione si desume anche dal titolo stesso del decreto-legge: "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", in coerenza con le finalità generali delle imposte.

4. Le ragioni della dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata

Ritenuta la natura tributaria della decurtazione sull'indennità giudiziaria, la Corte ha ritenuto la violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Il tributo che interessa incide su una particolare voce di reddito di lavoro, che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro; e introduce, quindi, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto ai danni della particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia dell'indennità giudiziaria. Con la sua applicazione, infatti, viene colpita più gravemente, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, esclusivamente detta categoria. Ove, poi, si potesse prescindere da tale pur decisiva considerazione, la previsione di siffatto tributo speciale comporterebbe comunque un'ingiustificata disparità di trattamento con riguardo alle indennità percepite dagli altri dipendenti statali, non assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, ad alcun prelievo tributario aggiuntivo.

È opportuno sottolineare che l'indicata disparità di trattamento è tanto più ingiustificata in quanto proprio la sopra ricordata funzione dell'indennità giudiziaria di compenso all'attività dei magistrati di supplenza alle gravi lacune organizzative dell'apparato della giustizia, esige il più scrupoloso rispetto da parte del legislatore dei canoni della ragionevolezza e dell'uguaglianza.

C. IL TAGLIO DEL TRATTAMENTO ECONOMICO COMPLESSIVO OLTRE I 90.000 (5%) ED OLTRE I 150.000 (10%)

1. La norma dichiarata incostituzionale (9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010)

La norma dichiarata incostituzionale prevedeva che "*a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di*

statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro”.

2. La natura del prelievo

Anche in questo caso la Corte ritiene che la norma censurata non preveda una mera riduzione del trattamento economico, incidente solo sul contenuto del rapporto lavorativo dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche, ma introduca un vero e proprio prelievo tributario.

In particolare si tratta, secondo la Corte, di un'imposta speciale prevista nei confronti dei soli dipendenti pubblici.

Ciò sulla base delle seguenti considerazioni.

In primo luogo, è stata stabilita in via autoritativa una decurtazione patrimoniale (“riduzione” del trattamento economico), senza che rilevi la volontà – riguardo all'*an*, al *quantum*, al quando e al *quomodo* – di chi la subisce.

In secondo luogo, la norma stabilisce che le risorse rese disponibili dalla “riduzione” del trattamento economico sono acquisite al bilancio dello Stato, senza operare alcuna distinzione tra le diverse categorie di dipendenti pubblici e, in particolare, tra i dipendenti pubblici statali e non statali. Ne deriva che la misura finanziaria in esame non può integrare una nuova disciplina del rapporto sinallagmatico tra datore di lavoro e dipendente, perché lo Stato non avrebbe titolo per modificare con la disposizione in esame i trattamenti economici di rapporti lavorativi di cui non è parte. In altri termini, gli enti pubblici non statali (territoriali o no), nella loro qualità di datori di lavoro, non traggono alcun beneficio economico dalla predetta “riduzione”, ma agiscono come “sostituti d'imposta” per le imposte sui redditi, trattenendo gli importi indicati dalla norma denunciata (quali “ritenute alla fonte”) e provvedendo al loro “versamento diretto” all'erario per conto dei “sostituiti” propri dipendenti (ai sensi degli artt. 1, lettera b, e 3 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante “*Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito*”). Inoltre, la permanenza degli obblighi previdenziali al lordo della “riduzione” (terzo periodo dell'impugnato comma 2: “*La riduzione [...] non opera ai fini previdenziali*”) costituisce ulteriore e definitiva dimostrazione che la temporanea decurtazione del trattamento economico integra, in realtà, un prelievo a carico del dipendente pubblico e non una modificazione (peraltro unilaterale) del contenuto del rapporto di lavoro, alla quale avrebbe dovuto necessariamente conseguire, secondo ragionevolezza, una corrispondente modificazione di tali obblighi. Né a conclusioni diverse può giungersi per i soli dipendenti statali cosiddetti “non contrattualizzati”, per i quali una modifica del trattamento economico avrebbe necessariamente richiesto un intervento legislativo. È evidente, infatti, che l'unitarietà della disciplina posta dalla norma censurata (che, come già osservato, non distingue tra diverse categorie di dipendenti pubblici ed ha riguardo al “*trattamento economico complessivo*”, comprensivo anche di voci stipendiali e indennitarie corrisposte allo stesso soggetto da diverse amministrazioni pubbliche) e la permanenza in ogni caso degli obblighi previdenziali al lordo della “riduzione” impediscono di ritenere che per i soli dipendenti statali non contrattualizzati la norma impugnata abbia introdotto una nuova, temporanea e parziale disciplina del rapporto lavorativo. L'unica particolarità per i dipendenti statali (contrattualizzati o non) consiste nel fatto (non rilevante ai fini del presente giudizio) che il prelievo è effettuato dallo Stato mediante “*ritenuta diretta*”, ai sensi degli artt. 1, lettera a), e 2 del d.P.R. n. 602 del 1973.

In terzo luogo, sussiste il collegamento del prelievo con la pubblica spesa, in quanto lo stesso legislatore afferma che la norma impugnata risponde alla dichiarata *ratio* di destinare le risorse rese

disponibili dalla decurtazione patrimoniale del trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici al bilancio dello Stato per raggiungere, nei tempi previsti, gli obiettivi concordati in sede europea, cioè il pareggio di bilancio e, in particolare, la diminuzione del debito pubblico.

In quarto luogo, il presupposto economicamente rilevante in relazione al quale è previsto il prelievo è, con tutta evidenza, il complessivo reddito di lavoro conseguito dal dipendente pubblico nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013. Le stesse modalità applicative della misura seguite dal Ministero dell'economia e delle finanze, includendo nel montante lordo liquidato nel corso dell'anno, anche gli arretrati sia relativi all'anno corrente che per anni precedenti, sia delle competenze fisse che di quelle accessorie, ricollega la misura, più che al trattamento economico del dipendente, al reddito da lavoro pubblico, che concorre a formare il calcolo del risultato impositivo.

3. Le ragioni della dichiarazione d'incostituzionalità

Secondo la Corte, la norma impugnata si pone in evidente contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. L'introduzione di un'imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione viola, infatti, il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante. Tale violazione si manifesta sotto due diversi profili.

Da un lato, a parità di reddito lavorativo, il prelievo è ingiustificatamente limitato ai soli dipendenti pubblici. D'altro lato, il legislatore, pur avendo richiesto (con l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) il contributo di solidarietà (di indubbia natura tributaria) del 3% sui redditi annui superiori a 300.000,00 euro, al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, ha inopinatamente scelto di imporre ai soli dipendenti pubblici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura. Nel caso in esame, dunque, l'irragionevolezza non risiede nell'entità del prelievo denunciato, ma nell'ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi. La sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi "di solidarietà", poi, prelude essa stessa a un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai pubblici dipendenti, foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un "universale" intervento impositivo. L'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale.

D. LA TRATTENUTA DEL 2,50% SULLA BASE CONTRIBUTIVA DELLA BUONUSCITA

1. La norma dichiarata incostituzionale (art. 12, comma 10, d.l. n. 78 del 2010)

La norma dichiarata incostituzionale prevedeva che sulle anzianità contributive maturate a far luogo dal 1° gennaio 2011, si applica l'aliquota del 6,91%, senza determinare il venire meno della

trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, in combinato con l'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 1973, n. 1032 (*“Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato”*).

2. La ricostruzione del quadro normativo

Fino al 31 dicembre 2010 la normativa imponeva al datore di lavoro pubblico un accantonamento complessivo del 9,60% sull'80% della retribuzione lorda, con una trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50%, calcolato sempre sull'80% della retribuzione. La differente normativa pregressa prevedeva dunque un accantonamento determinato su una base di computo inferiore e, a fronte di un miglior trattamento di fine rapporto, esigeva la rivalsa sul dipendente di cui si discute.

Nel nuovo assetto dell'istituto determinato dalla norma impugnata, invece, la percentuale di accantonamento opera sull'intera retribuzione, con la conseguenza che il mantenimento della rivalsa sul dipendente, in assenza peraltro della “fascia esente”, determina una diminuzione della retribuzione e, nel contempo, la diminuzione della quantità del TFR maturata nel tempo.

3. Le ragioni della dichiarazione d'incostituzionalità

La disposizione censurata, a fronte dell'estensione del regime di cui all'art. 2120 del Codice civile (ai fini del computo dei trattamenti di fine rapporto) sulle anzianità contributive maturate a far luogo dal 1° gennaio 2011, determina irragionevolmente l'applicazione dell'aliquota del 6,91% sull'intera retribuzione, senza escludere nel contempo la vigenza della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, in combinato con l'art. 37 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032.

Nel consentire allo Stato una riduzione dell'accantonamento, irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato e perché – a parità di retribuzione – determina un ingiustificato trattamento deteriore dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, non sottoposti a rivalsa da parte del datore di lavoro, la disposizione impugnata viola per ciò stesso gli articoli 3 e 36 della Costituzione.

PENSIONI

Corte Costituzionale, sentenza 6 marzo 2013, n. 33

Va tenuta ferma la distinzione tra la tutela della pensione minima e l'intangibile discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali e nella variazione dei trattamenti in relazione alle diverse figure professionali interessate. Mentre il conseguimento della pensione al minimo è un bene costituzionalmente protetto, altrettanto non può dirsi per il raggiungimento di trattamenti pensionistici e benefici ulteriori. Partendo da tale presupposto, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 15- nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 503 del 1992 – nel testo vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge n. 183 del 2010 – limitatamente alla parte in cui non consente al personale ivi contemplato che al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età.

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Conferenza di servizi

Corte costituzionale, sentenza 2 luglio 2012, n. 179

La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica l'illegittimità di una norma contenente una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso. Sono infatti necessarie procedure idonee a consentire reiterate trattative finalizzate al superamento delle divergenze. Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione. Allorquando, invece, l'intervento unilaterale dello Stato viene prefigurato come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale.

Sulla base di tale principio, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 49, comma 3, lettera b), .l. 31 maggio 2010, n. 78 nella parte in cui, modificando l'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, stabilisce che, ove il motivato dissenso sia espresso da una Regione o da una Provincia Autonoma in una delle materie di propria competenza e non sia raggiunta la prescritta intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate entro trenta giorni, "il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate".

La Corte osserva che la norma impugnata reca la "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, posto che il Consiglio dei ministri delibera unilateralmente in materie di competenza regionale, allorquando, a seguito del dissenso espresso in conferenza dall'amministrazione regionale competente, non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata nel termine dei successivi trenta giorni. Inoltre, il termine è così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa, ma dal suo inutile decorso si fa automaticamente discendere l'attribuzione al Governo del potere di deliberare, senza che siano previste le necessarie "idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze" (come, peraltro, era invece previsto dall'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, nel testo previgente, come risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005).

Scia

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2013, n. 62

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 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, posto che essa è (i) diretta a impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati e (ii) 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.

Ciò sulla base del principio per cui anche l'attività amministrativa (e, quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere) può assurgere alla qualifica di "prestazione", 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 (Corte costituzionale, sentenze n. 207 e n. 203 del 2012).

Scia

Corte costituzionale, sentenza 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 (Corte costituzionale, sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005).

La SCIA ben si presta a essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (parametri essenziali 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 (Corte costituzionale, 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" (Corte costituzionale, 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.

Scia

Corte costituzionale, sentenza 16 luglio 2012, n. 188

L'art. 6, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 138 del 2011, deve essere letto nel senso che esso non esclude il ricorso, da parte dell'amministrazione, al potere di autotutela previsto dal comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, in aggiunta alla ulteriore potestà di intervento configurata dal comma 4. Il suo significato, infatti, non può essere compreso se la norma non è inserita nel più ampio contesto costituito dalla configurazione normativa dei poteri amministrativi di repressione dell'abuso edilizio con cui il legislatore ha inteso accompagnare e completare la riforma dei titoli abilitativi all'edificazione, culminata con l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività. Il rilevante interesse al controllo pubblico, a garanzia di un armonico sviluppo del territorio che ne preservi l'integrità, non potrebbe, infatti, essere completamente postposto alle pur rilevanti finalità di semplificazione e accelerazione valorizzate mediante la SCIA (Corte costituzionale, sentenza n. 151 del 1986) se il legislatore non si fosse nel contempo premunito di assicurare un rimedio che, per i casi di più grave sacrificio del bene pubblico, possa consentire di superare l'affidamento ingenerato dalla SCIA stessa.

La natura generale della previsione normativa recata dall'art. 19, comma 3, si adatta compiutamente alla materia dell'edilizia, alla quale non vi è ragione per ritenere che non si riferisca. Si esporrebbe, infatti, a censura di manifesta irragionevolezza una interpretazione contraria, che venisse a sottrarre gli interessi implicati dal governo del territorio all'applicabilità di un generale istituto del diritto amministrativo, la cui compatibilità con la SCIA è stata riconosciuta dallo stesso legislatore con il citato comma 3. Né si vede, inoltre, per quale ragione l'affidamento ingenerato nei consociati dalla SCIA dovrebbe in sé fruire di una forma di tutela maggiore di quella derivante dall'espresso provvedimento amministrativo, che è sempre potenzialmente cedevole, ove ricorrano le condizioni indicate dagli artt. 21-quinquies e 21-nonies della legge n. 241 del 1990.

L'introduzione, da parte dell'art. 49, comma 4-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, di un ulteriore potere di intervento pubblico, configurato dal comma 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, riflette la scelta del legislatore non già di depotenziare irragionevolmente la potestà amministrativa rispetto alla SCIA, ma quella, opposta, di assicurare una protezione ulteriore a taluni preminenti beni giuridici, per i quali si è reputata insoddisfacente la sola via dell'autotutela decisoria.

Sulla base di questi principi, nel dichiarare inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. dell'articolo 6, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (*"Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"*), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, la Corte ha disatteso la tesi prospettata e paventata in sede di ricorso dalla Regione Emilia Romagna, secondo cui la norma impugnata avrebbe potuto essere interpretata nel senso che, esaurito il termine di trenta giorni concesso dall'art. 19, comma 3, per vietare la prosecuzione dell'attività conseguente a una SCIA, e non ricorrendo alcuno dei casi tassativi presi in esame dal comma 4, l'amministrazione non potesse in

alcun modo intervenire in presenza di un abuso edilizio, neppure per mezzo del potere di autotutela di cui agli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, che le è attribuito dal comma 3 dell'articolo 19.

In motivazione, la Corte costituzionale sottolinea che l'attribuzione all'autorità amministrativa del potere di incidere in autotutela sugli effetti della SCIA, pur dopo l'esaurimento del breve termine concesso per vietare l'attività edilizia, opera quale corollario della linea di tendenza alla semplificazione normativa e allo snellimento delle procedure amministrative. Tale attribuzione, infatti, anche in ossequio al principio costituzionale di buon andamento, formulato dall'art. 97 Cost., viene a compensare, a vantaggio del pur persistente interesse pubblico, il potenziale pregiudizio insito nella contrazione dei modi e dei tempi dell'attività amministrativa. Difatti, sarebbe irragionevole trascurare che, per quanto efficacemente organizzata, non sempre la pubblica amministrazione può disporre di mezzi tali da consentirle di controllare tempestivamente l'intreccio delle nuove e varie iniziative private soggette a controllo.

Semplificazione

Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2012, n. 200

L'art. 3, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 – che afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che la disposizione elenca – non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale.

Il principio della liberalizzazione delle attività economiche va inquadrato nell'ambito della competenza statale in tema di "tutela della concorrenza". Quest'ultimo concetto, la concorrenza, ha un contenuto complesso giacché ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza "nel mercato" e "per il mercato", secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte. Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale.

PROCESSO AMMINISTRATIVO

Azione di risarcimento

Corte costituzionale, sentenza 12 dicembre 2012, n. 280

Deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli articoli 3, 24, 103 e 113 della Costituzione - dell'articolo 30, comma 5, del Codice del processo amministrativo nella parte in cui prevede che il termine di decadenza di centoventi giorni per l'azione di risarcimento del danno da provvedimento illegittimo trovi applicazione anche nell'ipotesi in cui il provvedimento lesivo sia già stato annullato con sentenza passata in giudicato.

Breve nota

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza, ritenendo che il giudice *a quo* abbia denunciato una norma – l'art. 30, comma 5, C.p.a.– della quale non doveva fare applicazione nel caso di specie, in quanto estranea al tema sottoposto al suo esame.

Nella fattispecie, in particolare, il ricorrente – dopo aver ottenuto, con sentenza passata in giudicato, l'annullamento dell'atto di revoca della sua nomina, come rappresentante del Ministero della Salute, a componente del collegio sindacale di un'azienda ospedaliera – aveva proposto ricorso in ottemperanza per ottenere il pagamento degli emolumenti non riscossi. Nella prospettiva del ricorrente, il titolo giuridico della pretesa risarcitoria da lui azionata era da ravvisare nella ritardata esecuzione del giudicato, sul presupposto – implicito ma necessario – che nella menzionata sentenza del T.A.R. fosse compresa anche la condanna al pagamento della somma a quel titolo richiesta.

Il giudice *a quo* non ha condiviso tale prospettiva. Ha ritenuto che la domanda proposta col ricorso non fosse attinente né all'esecuzione del giudicato di annullamento né a un danno da mancata esecuzione di giudicato. Ha escluso che nel giudicato di annullamento formatosi sulla citata sentenza del T.A.R. (e già eseguito dall'Amministrazione) fosse compresa “*anche la corresponsione degli emolumenti economici per la durata dell'efficacia del provvedimento annullato*”, rimarcando che “*tale adempimento attiene alla refusione di danno da provvedimento illegittimo e non costituisce effetto naturale del giudicato di annullamento*”, ed ha ritenuto che la fattispecie “*si inquadra perfettamente nell'ambito precettivo dell'art. 112, comma 4, cod. proc. amm.*” (norma oggi abrogata dall'art. 1, comma 1, lettera cc, n. 2, del d.lgs. n. 195 del 2011, ma vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione).

Tuttavia, secondo la Corte costituzionale, così operando, il T.A.R. non si è limitato ad una semplice qualificazione giuridica della domanda, rientrando senz'altro nei poteri del giudice prescindendo dalle indicazioni di parte o dalla loro assenza, ma ha dato luogo ad una modifica sostanziale della *causa petendi* azionata dalla parte privata, così incorrendo nel vizio di *extrapetizione* e sostituendo la domanda proposta con una diversa, in violazione dell'art. 112 del Codice di procedura civile, pacificamente applicabile anche al processo amministrativo e comunque oggetto del rinvio di cui all'art. 39 del relativo Codice.

Sulla base di tali rilievi, la Corte costituzionale ha ritenuto che la valutazione di rilevanza effettuata dal giudice *a quo* non fosse plausibile, dichiarando, di conseguenza, l'inammissibilità della questione.

PROCESSO CIVILE

Altri istituti sostanziali e processuali di interesse per la giustizia amministrativa Corte costituzionale, sentenza 6 dicembre 2012, n. 272

La legge delega n. 69 del 2009, tra i principi e criteri direttivi di cui all'art. 60, comma 3, non esplicita in alcun modo la previsione del carattere obbligatorio della mediazione finalizzata alla conciliazione. Sussiste quindi eccesso di delega, in relazione al carattere obbligatorio dell'istituto di conciliazione e alla conseguente strutturazione della relativa procedura come condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle controversie di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010.

Dall'ordinamento dell'Unione europea non si desume alcuna esplicita o implicita opzione a favore del carattere obbligatorio dell'istituto della mediazione. Fermo il favor dimostrato verso detto istituto, in quanto ritenuto idoneo a fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale, il diritto dell'Unione disciplina le modalità con le quali il procedimento può essere strutturato, ma non impone e nemmeno consiglia l'adozione del modello obbligatorio, limitandosi a stabilire che resta impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio. Pertanto, la disciplina dell'UE si rivela neutrale in ordine alla scelta del modello di mediazione da adottare, la quale resta demandata ai singoli Stati membri, purché sia garantito il diritto di adire i giudici competenti per la definizione giudiziaria delle controversie. Ne deriva che l'opzione a favore del modello di mediazione obbligatoria, operata dalla normativa censurata, non può trovare fondamento nella citata disciplina.

In applicazione di tali principi, la Corte costituzionale ha, pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (*"Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali"*), per violazione degli artt. 76 e 77 Cost..

Altri istituti sostanziali e processuali di interesse per la giustizia amministrativa Corte costituzionale, sentenza 22 novembre 2012, n. 258

Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del terzo comma (corrispondente all'attualmente vigente quarto comma) dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 nella parte in cui dispone che, *"Nei casi previsti dall'art. 140 del Codice di procedura civile, la notificazione della cartella di pagamento si esegue con le modalità stabilite dall'art. 60 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600"*, invece che: *"Quando nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi è abitazione, ufficio o azienda del contribuente, la notificazione della cartella di pagamento si esegue con le modalità stabilite dall'art. 60, primo comma, alinea e lettera e), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600"*. Per effetto di tale pronuncia, nei casi di irreperibilità "relativa" (cioè nei casi di cui all'art. 140 cod. proc. civ.), sarà applicabile, con riguardo alla notificazione delle cartelle di pagamento, il disposto dell'ultimo comma dello stesso art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, in forza del quale – come visto – *"Per quanto non è regolato dal presente articolo, si applicano le disposizioni dell'art. 60 del predetto decreto (n. 600 del 1973)"* e, quindi, in base all'interpretazione data a tale

normativa dal diritto vivente, quelle dell'art. 140 cod. proc. civ., cui anche rinvia l'alinea del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973.

PROFESSIONI E ORDINI PROFESSIONALI

Psicologi

Corte costituzionale, sentenza 25 novembre 2011, n. 321

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

La Corte ha osservato come dal complesso della normativa statale e regionale si evinca un costante e univoco orientamento del legislatore, statale e regionale, a ritenere equiordinati i profili professionali di medico e di psicologo, ai fini dell'ottimale esercizio dei delicati ed importanti compiti dei SerT, istituiti per erogare le terapie idonee sia alla disintossicazione e alla riabilitazione psico-fisica dei soggetti dediti al consumo di sostanze stupefacenti, sia, del pari, alla loro riabilitazione psicologica, funzionale ad un pieno reinserimento sociale. L'equiparazione emergente dalla citata disciplina legislativa e regolamentare è stata esplicitamente riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa, con l'affermazione che detta normativa "pone sullo stesso piano medici e psicologi [...] e non conferisce alcuna prevalenza ai trattamenti medico-farmacologici rispetto a quelli di carattere psicologico e socio-riabilitativo" (Consiglio di Stato, sezione V, decisione del 20 ottobre 2005, n. 5885; conforme, decisione del 19 giugno 2009, n. 4041).

Da qui la ritenuta irragionevolezza dell'esclusione degli psicologici prevista dalla legge regionale dichiarata incostituzionale.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Principi generali

Corte costituzionale, sentenza 16 aprile 2013, n. 70

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, 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, quand'anche 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" (Corte costituzionale, 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

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.

Inquadramento in ruolo

Corte costituzionale, sentenza 13 settembre 2012, n. 217

L'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, che, in funzione del coordinamento della finanza pubblica, ha fissato limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale, ha natura di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto norma che incide sulla spesa per il personale, la quale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna, costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente. In particolare, la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica va ascritta alla norma che pone il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento (successivamente elevato al 50 per cento) delle spese correnti; tale conclusione va estesa anche alla norma che limita la possibilità di assunzioni per i restanti enti, la quale obbedisce alla medesima ratio di contenimento della spesa pubblica per il personale.

Sulla base di tale principio, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 10, comma 25, della legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 ("Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007"), il quale, nell'eccettuare i dipendenti in

aspettativa retribuita dal calcolo che porta all'applicazione delle deroghe al regime delle assunzioni di cui all'art. 12, comma 29, della legge regionale n. 17 del 2008, in funzione del concorso delle autonomie locali al rispetto del patto di stabilità – contrasta con l'art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, giacché, una volta determinatasi l'assunzione in deroga, la spesa per il personale viene ad aumentare, anche in ragione dell'assunzione operata, rimanendo appunto intatta quella per i dipendenti in aspettativa retribuita.

E' stata altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 28, della legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, il quale prevede una serie di assunzione con contratti a termine, prevedendo tale modalità di assunzione del personale per porre rimedio alle carenze di organico – e, dunque, a situazioni normalmente prevedibili – che fa del contratto a termine un modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione e non già forma contrattuale riservata, per l'appunto, ad esigenze eccezionali e straordinarie. Tale norma, secondo la Corte costituzionale, contrasta con il parametro interposto di cui all'art. 36 del d.lgs. 165 del 2001, che prevede l'assunzione a tempo indeterminato per soddisfare il fabbisogno ordinario di personale della pubblica amministrazione, e consente l'assunzione a termine esclusivamente in presenza e in risposta “*ad esigenze temporanee ed eccezionali*”.

Trattamento economico e indennità

Corte costituzionale, sentenza 14 febbraio 2013, n. 19

Essendo stato il rapporto di impiego di tali lavoratori contrattualizzato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”), la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia “ordinamento civile”, riservata alla competenza esclusiva statale. È pertanto costituzionalmente illegittimo l’art. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012”), che dispone che “l’utilizzo del mezzo proprio può essere autorizzato, ma le spese relative a tale utilizzo sono rimborsate solo nel caso vi sia necessità di raggiungere luoghi non serviti adeguatamente da mezzi pubblici e non vi sia la possibilità di utilizzare l’auto di servizio”. Tale norma, infatti, afferisce ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale, il cui rapporto d’impiego è stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva. La materia è, pertanto, riconducibile alla potestà del legislatore statale che ben può intervenire, come nel caso in esame, a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all’autonomia privata con il carattere dell’inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni.

Varie

Corte costituzionale, sentenza 6 marzo 2013, n. 33

È costituzionalmente illegittima la norma risultante dal combinato disposto degli artt. 15-nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo vigente fino all’entrata in vigore dell’art. 22 della legge n. 183 del 2010, nella sola parte in cui essa non consente al personale ivi disciplinato, che al raggiungimento del limite massimo di età

per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età.

In motivazione la Corte ha ribadito la distinzione tra la tutela della pensione minima e l'intangibile discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali e nella variazione dei trattamenti in relazione alle diverse figure professionali interessate. Mentre il conseguimento della pensione al minimo è un bene costituzionalmente protetto, altrettanto non può dirsi per il raggiungimento di trattamenti pensionistici e benefici ulteriori (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 1997).

Peraltro, anche la deroga ai limiti di età al fine del conseguimento del bene primario del minimo pensionistico incontra a sua volta dei limiti fisiologici. La Corte costituzionale ha avuto modo di definirli come *“energia compatibile con la prosecuzione del rapporto”* (Corte costituzionale, sentenza n. 444 del 1990), oltre la quale neppure l'esigenza di tutelare detto bene primario può spingersi.

Nel tempo, detto limite fisiologico si è spostato in avanti, di modo che, mentre fino al 1989 (Corte costituzionale, sentenza n. 461 del 1989) esso è stato individuato a sessantacinque anni, successivamente con la sentenza n. 444 del 1990 la Corte ha affermato che *“la presunzione secondo cui al compimento dei sessantacinque anni si pervenga ad una diminuita disponibilità di energia incompatibile con la prosecuzione del rapporto è destinata ad essere vieppiù inficiata dai riflessi positivi del generale miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori sulla loro capacità di lavoro”*. La Corte costituzionale ha così esteso – attraverso la deroga ai limiti di età – la protezione costituzionale del minimo pensionistico ai settanta anni.

Le successive sentenze (segnatamente, le sentenze n. 282 del 1991 e n. 90 del 1992) hanno confermato il suddetto orientamento, collegando la tutela del bene primario del conseguimento del diritto alla pensione al limite di settanta anni per le deroghe alle ordinarie soglie anagrafiche (fatti ovviamente salvi ulteriori innalzamenti nelle discipline di settore compatibili con l'ampia discrezionalità del legislatore in materia). Allo stesso tempo, la giurisprudenza della Corte è stata costante nel ribadire che il bene costituzionalmente protetto è solo quello che tutela il conseguimento del minimo pensionistico mentre non gode di analoga protezione l'incremento del trattamento di quiescenza (Corte costituzionale, ordinanza n. 57 del 1992) o il raggiungimento del massimo (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 227 del 1997 ed ordinanza n. 195 del 2000).

Varie

Corte costituzionale, sentenza 31 ottobre 2012, n. 245

Il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a “perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, “esiti corrispondenti” (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963). L'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, prevedendo che i dipendenti regionali continuino ad esercitare le mansioni superiori, prolunga nel tempo gli effetti delle disposizioni già dichiarate incostituzionali con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002, con conseguente lesione dell'art. 136 Cost.

Varie

Corte costituzionale, sentenza marzo 2012, n. 51

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

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

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

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

In applicazione di questi principi la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 1, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (“Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane”): la norma impugnata, prevedendo la stabilizzazione di soggetti titolari di meri rapporti precari (e, quindi, una forma di assunzione riservata senza “predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale”), viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost. ed invade la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

REGIONI

Competenze

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2012, n. 80

L'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 ("Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo"), che definisce l'ambito di applicazione del cosiddetto Codice del turismo, precisa che lo stesso "reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle Regioni e degli Enti Locali". La disposizione in questione sfugge, nel suo complesso, alla censura di carenza di delega, in quanto precisa che le norme seguenti si mantengono nei confini della competenza statale e si limitano a dare attuazione alla delega di riordino e riassetto contenuta nella legge n. 246 del 2005. Ciò che esula dall'ambito consentito dalla delega è la finalità di provvedere "all'esercizio unitario delle funzioni amministrative", che, ricalcando la formula dell'art. 118, primo comma, Cost., si riferisce al possibile accentramento di competenze amministrative, e conseguentemente legislative, secondo limiti e modalità precisati dalla giurisprudenza delle Corti. Si tratta quindi di una finalità che attiene non al riassetto della legislazione statale in materia di turismo, ma che riassume sinteticamente l'orientamento a disciplinare, in senso innovativo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia.

Il metodo della cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", qualificandosi – ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e secondo la giurisprudenza di questa Corte – come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005.

Conflitti di attribuzione Stato – Regioni

Corte costituzionale, sentenza 28 marzo 2012, n. 72

Sebbene il conflitto intersoggettivo possa riguardare atti giurisdizionali, esso non può risolversi in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione giurisdizionale. "In particolare, gli atti giurisdizionali sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra enti (oltre che tra poteri dello Stato) solo quando sia radicalmente contestata la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale, ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente" (Corte costituzionale, sentenza n. 130 del 2009). In applicazione di tale principio, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni con il quale la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol chiedeva di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei Conti, sezioni riunite, "adottare la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, che ha dichiarato regolare il rendiconto generale della Regione Trentino-Alto Adige

per l'esercizio finanziario 2010, ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del Presidente della Regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità, così manifestando la pretesa dello Stato di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali, ed omettendo – ed in assenza di contraddittorio con la Regione – di svolgere la verifica di propria competenza”. *La Corte ha osservato che, in questo caso, la Regione non contesta l'esistenza del potere della Corte dei Conti di sottoporre a parificazione il rendiconto regionale, ma il modo in cui tale potere è stato esercitato, così utilizzando il conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale e trasformando il giudizio presso la Corte costituzionale “in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale” (Corte costituzionale, sentenza n. 300*

Consiglio Regionale

Corte Costituzionale, ordinanza 1 marzo 2013, n. 31

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, - promossa in riferimento all'art. 117, comma terzo, Cost. ed all'art. 14, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 2011 - dell'art. 27, comma 1, della legge della Regione Veneto 16 gennaio 2012, n. 5, il quale prevede che il numero dei consiglieri regionali sia pari a quarantanove, ai quali vanno aggiunti, secondo le disposizioni del nuovo Statuto del Veneto (“Legge della Regione Veneto 17 aprile 2012, n. 1”), il Presidente della Giunta e il primo candidato non eletto; tale disposizione, infatti, rispetta il tetto previsto dall'art. 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 2011, sulla cui legittimità costituzionale la Corte costituzionale si è già pronunciata con la sentenza n. 198 del 2012.

Potere sostitutivo

Corte costituzionale, sentenza 15 marzo 2013, n. 39

Nei casi in cui sia prescritta un'intesa “in senso forte” tra Stato e Regioni – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta infatti di “atti a struttura necessariamente bilaterale”, non sostituibili da una determinazione del solo Stato (Corte costituzionale, sentenza n. 383 del 2005).

Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 33 e n. 165 del 2011).

L'assunzione unilaterale dell'atto non può pertanto essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2012).

Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003).

Il semplice decorso del tempo – previsto come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato – per sua natura prescinde completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 35 del 2012, il quale dispone che, fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei Ministri – ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'Erario – può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente.

Competenza

Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2011, n. 330

L'articolo 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), comma inserito dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel confronto tecnico da esso disciplinato, viola l'art. 118 Costituzione perché priva, di fatto, le stesse della possibilità di differenziare, con determinazione amministrativa e per il proprio territorio, il livello di rimborsabilità dei farmaci.

La disposizione dichiarata parzialmente illegittima, che disciplina il confronto tecnico per fissare i criteri di rimborsabilità dei farmaci, prevede che "entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'A.I.F.A. e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica secondo i seguenti criteri: estensione delle modalità di tracciabilità e controllo a tutte le forme di distribuzione dei farmaci, possibilità di introduzione di una remunerazione della farmacia basata su una prestazione fissa in aggiunta ad una ridotta percentuale sul prezzo di riferimento del farmaco che, stante la prospettata evoluzione del mercato farmaceutico, garantisca una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale".

Secondo la Corte costituzionale, la disposizione impugnata, investe una pluralità di materie, alcune oggetto di competenza legislativa esclusiva, altre oggetto di competenza legislativa concorrente.

In particolare, la disposizione attiene certamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali – poiché l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (L.E.A.), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio – e alla materia dell'ordinamento civile, giacché, per i prodotti farmaceutici, vige il sistema del prezzo contrattato, in forza del quale l'eventuale modifica delle quote di spettanza dovute alle aziende farmaceutiche, ai grossisti e ai farmacisti è rimessa all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà.

Gli altri ambiti materiali interessati dalla norma in esame sono quelli – oggetto di potestà legislativa concorrente, statale e regionale – della tutela della salute (cui è da ricondurre l'organizzazione del servizio farmaceutico) e, soprattutto, del coordinamento della finanza pubblica, attesa l'obiettivo finalizzazione del “confronto tecnico”, disciplinato dall'impugnato comma 6-bis, alla “*riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale*”, come si evince anche dal collegamento della disposizione impugnata con quella contenuta nel precedente comma 6.

In presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, “*le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice*” (Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2011); anche nell'ipotesi oggi in esame, infatti, la “*fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una “concorrenza di competenze”*” (Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2005), cui consegue l'applicazione di quel “*canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze*” (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)” (Corte costituzionale, citata sentenza n. 33 del 2011).

RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Ragionevole durata del processo (l. 24 marzo 2001, n. 89)

Corte costituzionale, sentenza 10 maggio 2012, n. 117

Non è fondata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, 25, primo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 ("Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del Codice di procedura civile"), nella parte in cui, secondo l'interpretazione assunta come diritto vivente, "dispone che la competenza territoriale funzionale della Corte di appello determinata ai sensi dell'art. 11 c.p.p. si estende anche ai procedimenti iniziati avanti alla Corte dei conti ed alle altre giurisdizioni di cui all'art. 103 Cost.".

In relazione alle censure riferite all'art. 25, primo comma, Cost., la Corte ha rilevato che il principio del giudice naturale deve ritenersi osservato quando *"l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non in vista di singole controversie"* (da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 30 del 2011) e la competenza venga determinata attraverso atti di soggetti ai quali sia attribuito il relativo potere, nel rispetto della riserva di legge esistente in tale materia (Corte costituzionale, ordinanze n. 417 e n. 112 del 2002), come accade nella specie. Nel caso di specie, tale principio non è violato in quanto la regola di determinazione della competenza per territorio relativa ai giudizi in esame è stabilita in via generale e preventiva dall'art. 3, comma 1, della legge n. 89 del 2001, disposizione questa che, evidentemente, può e deve costituire oggetto di interpretazione da parte dei giudici; l'eventuale sussistenza di un contrasto in ordine al significato da attribuire alla medesima non può, per ciò solo, farla ritenere lesiva del suindicato principio, come, invece, adombrato dal rimettente.

La Corte richiama, inoltre, la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui il legislatore dispone di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (tra le più recenti, Corte costituzionale, sentenza n. 304 del 2011) e, quindi, anche nella fissazione dei criteri attributivi della competenza, con il solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 52 del 2010; n. 237 del 2007; n. 341 del 2006), che non è violato dalla norma censurata.

In relazione alle censure riferite all'art. 24 Cost., la Corte rileva che siffatto parametro costituzionale è vulnerato quando le norme processuali pongano condizioni *"di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione"* (tra le più recenti, Corte costituzionale, sentenza n. 30 del 2011), ovvero prevedano deroghe non ragionevoli della regolamentazione della competenza per territorio (Corte costituzionale, sentenza n. 231 del 1994). Nella specie, la disciplina in esame, all'evidenza, non integra un impedimento di tale natura, e ciò anche alla luce sia della non irragionevolezza delle motivazioni costituenti la *ratio* della regola divenuta diritto vivente e delle esigenze che essa mira a garantire, sia dei caratteri di semplicità e rapidità che improntano il giudizio di equa riparazione (tenuto conto, altresì, delle agevolazioni previste per il ricorrente in

ordine all'acquisizione degli atti del processo presupposto, art. 3, comma 5, della legge n. 89 del 2001).

RIFIUTI

Corte costituzionale, sentenza 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, Regioni 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 Regioni. 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"*.

SANITÀ PUBBLICA

Contributi

Corte costituzionale, sentenza 18 aprile 2012, n. 91

L'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute e, 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 (Corte costituzionale, sentenza 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” (Corte costituzionale, sentenza n.163 del 2011 e n. 52 del 2010)

La norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, “può essere qualificata 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” (Corte costituzionale, sentenze n. 163 del 2011; n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tale norma ha, infatti, reso vincolanti – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 – per le Regioni che li abbiano sottoscritti, 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.

Lo speciale contributo finanziario dello Stato (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali deficit del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario (Corte costituzionale, sentenza n. 98 del 2007). D'altro canto, “la scelta delle Regioni di aderire alle intese e agli accordi [...] non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi” (Corte costituzionale, sentenza n. 98 del 2007).

L'art. 1, comma 1, della citata legge regionale, prevedendo che i parametri fissati dall'art. 41 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (“Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in materia di posti letto delle Residenze Sanitarie Assistenziali (R.S.A.) e delle Residenze Socio - Sanitarie Assistenziali (R.S.S.A.)), non costituiscono limite per la determinazione di quelli da attivare nell'ambito delle stesse strutture, che risultino dalla riconversione di posti letto di ricovero per acuti, viola quanto previsto nel “Piano di rientro della Puglia e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011”, che ha recepito il citato art. 41 e che è stato oggetto dell'Accordo stipulato dalla Regione Puglia il 29 novembre 2011, approvato con legge regionale 9

febbraio 2011, n. 2 (“Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012”). In tal modo, esso si pone in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica dettati dall’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”) e dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010”), secondo i quali gli interventi previsti dall’Accordo e nel relativo Piano, “sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro”.

Spese sanitarie

Corte costituzionale, sentenza 16 luglio 2012, n. 187

La disciplina in materia di ticket, determinando il costo per gli assistiti dei relativi servizi sanitari, non costituisce solo un principio di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa sanitaria, ma incide anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite, e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza. La misura della compartecipazione deve essere omogenea su tutto il territorio nazionale, “giacché non sarebbe ammissibile che l’offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei L.E.A. (Livelli Essenziali di Assistenza) si presenti in modo diverso nelle varie Regioni”, considerato che “dell’offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione” (Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 2008). E ciò vale anche rispetto alle Regioni a Statuto speciale che sostengono il costo dell’assistenza sanitaria nei rispettivi territori, in quanto “la natura stessa dei cosiddetti L.E.A., che riflettono tutele necessariamente uniformi del bene della salute, impone di riferirne la disciplina normativa anche ai soggetti ad autonomia speciale” (Corte costituzionale, sentenza n. 134 del 2006).

In applicazione di tale principio, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, promossa, in relazione agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto.

Spese sanitarie

Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2012, n. 79

L’art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”), malgrado il suo contenuto specifico e dettagliato, è da considerare per la finalità perseguita, in “rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione” con le norme-principio che connotano il settore dell’organizzazione sanitaria locale, così da vincolare l’autonomia finanziaria regionale in ordine alla disciplina prevista per i “debiti” e i “crediti” delle sopresse Unità Sanitarie Locali (U.S.L.).

La soluzione contenuta nell’art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 6 del 2011, che ha introdotto l’art. 6-bis nella legge della Regione Basilicata n. 12 del 2008, di consentire ai direttori delle A.S.L. (Aziende Sanitarie Locali) di Potenza e Matera l’utilizzazione in anticipazione delle

disponibilità finanziarie delle aziende stesse per fronteggiare i pagamenti urgenti ed indifferibili relativi ai debiti delle gestioni liquidatorie delle U.S.L. disciolte, non realizza la necessaria separazione integrale delle due gestioni più volte richiesta dalla giurisprudenza costituzionale. Consentire anticipazioni per la gestione delle suddette pratiche liquidatorie “non realizza quella impermeabilità fra patrimonio della A.S.L. e situazione debitoria della pregressa U.S.L. tale da rispettare il vincolo normativo per il quale in nessun caso i debiti delle U.S.L. debbono gravare sulle nuove A.S.L.”.

In applicazione di tali principi, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6-bis della legge della Regione Basilicata 1° luglio 2008, n. 12, sia nel testo originario introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 5 aprile 2011, n. 6 (“*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 12. Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale*”), sia in quello modificato dall'art. 18 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (“*Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013*”).

Spese sanitarie

Corte costituzionale, sentenza 23 febbraio 2012, n. 33

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13, lettera c), della legge della Regione Molise n. 2 del 2011. Esso è illegittimo per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa a fissare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, consentendo il reclutamento di nuove unità di personale sanitario, viola l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009. Quest'ultimo prevede che, per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate, restano fermi l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati predisposti dal commissario ad acta. La norma censurata non esclude la possibilità per la Regione di procedere a nuove assunzioni o all'instaurazione di nuovi rapporti di collaborazione, possibilità che deve ritenersi esclusa per le Regioni, come il Molise, per l'attuazione del cui Piano di rientro della spesa sanitaria è stato nominato un commissario ad acta.

SANZIONI AMMINISTRATIVE

Sanzioni amministrative

Corte costituzionale, sentenza 30 novembre 2012, n. 271

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 ("Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento Ce n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/Cee e 1999/45/Ce e che reca modifica al regolamento Ce n. 1907/2006"), nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano solo quelli di competenza statale.

SEGRETO DI STATO

Corte costituzionale, sentenza 23 febbraio 2012, n. 40

Tra le notizie tutelabili a mezzo del segreto di Stato possono ricomprendersi anche quelle inerenti agli ordini e alle direttive impartiti dal direttore del servizio informativo (e, in specie, del S.I.S.M.I., ora A.I.S.I.) agli appartenenti al medesimo organismo. Ciò, non soltanto allorché emerga la necessità di preservare la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati, ma anche (e più in generale) in relazione per l' "esigenza di riserbo" "che deve tutelare gli interna corporis di ogni Servizio, ponendo al riparo da indebita pubblicità le sue modalità organizzative ed operative" (Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2009). Tale esigenza può profilarsi anche in rapporto ad altre procedure interne – quali, nella specie, quelle di finanziamento delle sedi operative e di corresponsione dei compensi a collaboratori esterni e dipendenti – la cui divulgazione si presti a pregiudicare la funzionalità dei servizi. Le modalità operative e organizzative dei servizi risultano d'altronde evocate in più punti dell'elenco delle "materie di riferimento" delle informazioni suscettibili di costituire oggetto di segreto di Stato (Elenco peraltro solo esemplificativo; Cfr. art. 5 del citato decreto), allegato al d.P.C.M. 8 aprile 2008 (Cfr., in particolare, punti 6, 7 e 8).

SERVIZI PUBBLICI

Principi generali

Corte costituzionale, sentenza 20 marzo 2013 n. 46

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'articolo 25, comma 1, lettera a), 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 lettera a), nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, commi 2, 3, 4 e 5, nel decreto-legge n. 138 del 2011, promosse dalla Regione Veneto, con riferimento agli articoli 117, commi primo, secondo, lettera e), terzo, e sesto, 118, 119, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost. e al principio di leale collaborazione.

Le censure formulate riguardo all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. e all'art. 118 Cost. non sono fondate in quanto, con la disposizione impugnata, il legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati al legislatore regionale, ma ha agito presupponendo che le singole Regioni continuino a esercitare le loro competenze, conformandosi però ai principi stabiliti a livello statale. In particolare, in riferimento all'art. 118 Cost., non sussiste la lamentata violazione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle sue funzioni da parte del comma 3 del citato art. 3-bis in quanto la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena autonomia di gestione.

Con riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., la censura risulta ugualmente non fondata, in quanto nella disciplina di cui trattasi "non emerge alcun profilo di contrasto con il diritto dell'Unione europea", tanto più che la stessa si qualifica in termini di tutela della concorrenza, rientrando dunque pienamente all'interno delle competenze di pertinenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. senza nulla togliere alle Regioni in materia di attuazione del diritto europeo.

Relativamente alla violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, di cui all'art. 119, comma quinto, Cost., una corretta analisi letterale della norma impugnata porta a ritenere che il legislatore statale – in linea con le finalità perseguite dal decreto-legge n. 1 del 2012 – ha fatto ricorso ai principi propri della c.d. "tecnica premiale", la quale non comporta l'assorbimento delle competenze regionali. Gli enti territoriali, infatti, conservano le loro competenze che esercitano in conformità ai principi di liberalizzazione dettati dallo Stato, il quale, nell'erogare i finanziamenti di sua competenza, privilegia le amministrazioni più "virtuose".

Non è, infatti, irragionevole che il legislatore abbia previsto un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché, naturalmente, lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino ex ante i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati. Introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni

che sviluppino adeguate politiche di crescita economica costituisce, dunque, una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare.

Anche in merito alla censura di violazione del principio di leale collaborazione, lamentata dalla Regione, la questione non è fondata atteso che tale principio “non trova applicazione in riferimento al procedimento legislativo e, inoltre, che esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza esclusiva in materia di “tutela della concorrenza”.

In motivazione, la Corte costituzionale ha osservato che il d.l. n. 1 del 2012, si prefigge la finalità di operare, attraverso la tutela della concorrenza (liberalizzazione), un contenimento della spesa pubblica.

Per quello che qui interessa, con la norma impugnata, il legislatore statale ritiene che tale scopo si realizzi attraverso l'affidamento dei servizi pubblici locali al meccanismo delle gare ad evidenza pubblica, individuato come quello che dovrebbe comportare un risparmio dei costi ed una migliore efficienza nella gestione.

Da qui l'opzione – in coerenza con la normativa comunitaria – di promuovere l'affidamento dei servizi pubblici locali a terzi e/o a società miste pubblico/private e di contenere il fenomeno delle società in house.

Le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, attingono alla materia “*tutela della concorrenza*”, di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e “*perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio*” (*ex plurimis*:sentenze n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 e n. 142 del 2010; n. 246 e n. 148 del 2009).

Peraltro, per pervenire a questo obiettivo, il legislatore si è trovato di fronte al problema di coordinare la competenza esclusiva dello Stato in materia di “*tutela della concorrenza*” con le competenze concorrenti regionali. Ciò giustifica la scelta, già sperimentata in altri contesti, di utilizzare una tecnica “premiata”, dividendo gli enti pubblici territoriali in due classi, secondo un giudizio di “*virtuosità*” ai sensi dell'art. 20, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (“*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, “*sulla base della valutazione ponderata*” di parametri di virtuosità, ai fini del rispetto del Patto di stabilità (Corte costituzionale, sentenza n. 8 del 2013).

Nel caso di specie, “*l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino*”, previsto dalla disposizione impugnata, è stato inserito dal legislatore statale – quale ulteriore elemento di valutazione di “*virtuosità*” degli enti che ad esso si adeguano, al fine di consentire a questi ultimi di sottostare a vincoli finanziari meno pesanti rispetto agli altri enti – tra quelli già previsti dal citato art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011.

Secondo questa tecnica, dunque, riguardo al tema in esame, risultano più virtuosi gli enti che si conformano alle indicazioni del legislatore statale (indicazioni fornite in virtù della competenza esclusiva in materia di concorrenza) nell'affidamento dei servizi pubblici locali tramite gare ad evidenza pubblica.

Questa tecnica ha, in generale, il pregio di non privare le Regioni e gli altri enti territoriali delle loro competenze e di limitarsi a valutare il loro esercizio ai fini dell'attribuzione del “premio”, ovvero della coerenza o meno alle indicazioni del legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza. Infatti, “*grazie alla tecnica normativa prescelta i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitano ad esercitare le proprie*

competenze in materia di regolazione delle attività economiche". Ne consegue, dunque, che le Regioni "non sono menomate nelle, né tantomeno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia della concorrenza" (Corte costituzionale, citata sentenza n. 8 del 2013).

Principi generali

Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2012, n. 199

La disciplina recata dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 (e successive modificazioni) – nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato – riproduce la disciplina di cui all'art. 23-bis d.l. n. 112 del 2008 abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011. Tale norma, pertanto, deve essere dichiarata incostituzionale per la violazione dell'art. 75 della Costituzione.

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 ravvisando la violazione dell'art. 75 della Costituzione.

Secondo la Corte, la disciplina recata dalla disposizione del 2011 riproduce, ora nei principi, ora testualmente, sia talune disposizioni contenute nell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 (è il caso, ad esempio, del comma 3 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 "recepito" in via di principio dai primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, in tema di scelta della forma di gestione del servizio; del comma 8 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 che dettava una disciplina transitoria analoga a quella dettata dal comma 32 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011; così come del comma 10, lettera a), dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 325 del 2010, sostanzialmente riprodotto dal comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011), sia la maggior parte delle disposizioni recate dal regolamento di attuazione dell'art. 23-bis (il testo dei primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, ad esempio, coincide letteralmente con quello dell'art. 2 del regolamento attuativo dell'art. 23-bis di cui al D.P.R. n. 168 del 2010, i commi 8 e 9 dell'art. 4 coincidono con l'art. 3, comma 2, del medesimo regolamento, mentre i commi 11 e 12 del citato art. 4 coincidono testualmente con gli articoli 3 e 4 dello stesso regolamento).

Alla luce di tali considerazioni – nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato – la Corte ha ritenuto evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della *ratio* ispiratrice.

Secondo la sentenza, in particolare, le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Tenuto, poi, conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il referendum riguardava "pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica" (Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l'art. 23-bis, la Corte ritiene che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica non basti a soddisfare la volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che la norma oggi all'esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011.

In house providing

Corte costituzionale, sentenza 28 marzo 2013, n. 50

A seguito dell'esito positivo della consultazione referendaria, l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 ("Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, è stato abrogato, mentre l'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 ("Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, sostanzialmente riproduttivo della norma abrogata, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, per violazione del divieto di ripristino di normativa abrogata a seguito di referendum, e quindi dell'art. 75 Cost. La conseguenza delle vicende legislative e referendarie richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne.

Il comma 16 dell'art. 1 della legge regionale Abruzzo n. 9 del 2011 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo (per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.) sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario in house, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore. Sotto il primo profilo, si ricorda che la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato "un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti" (Corte costituzionale, sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la "possibilità di influenza determinante" è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione. Anche con riferimento al secondo profilo, deve osservarsi che il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro – come esplicitamente prevede la norma impugnata – "sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house".

STRANIERO

Principi generali

Corte Costituzionale, sentenza 15 marzo 2013, n. 40

L'articolo 80, comma 19, della *legge 23 dicembre 2000, n. 388* (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001”) è *illegittimo nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18* (“Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili”) e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della *legge 30 marzo 1971, n. 118* (“Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore di mutilati ed invalidi civili”).

Ove si tratti di provvidenze destinate al sostentamento della persona e/o alla garanzia di condizioni di vita accettabili per il disabile e il nucleo familiare in cui egli è inserito, qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione rigorosa che di tale norma ha offerto la giurisprudenza della Corte europea. In ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di *handicap* fortemente invalidanti, vengono infatti ad essere coinvolti una serie di valori d'importanza essenziale – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie - tutti di rilievo costituzionale. Ciò, anche alla luce delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano – rende privo di giustificazione un regime restrittivo nei confronti dei cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico.

Servizi pubblici locali

Corte costituzionale, sentenza 25 novembre 2011, n. 320

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

E' impugnato da parte dello Stato l'art. 49, comma 2, della legge regionale Lombardia n. 21 ai sensi del quale: “*Gli Enti Locali possono costituire una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'articolo 113, comma 13, del d.lgs. 267/2000, a condizione che questa sia unica per ciascun*

A.T.O. (ambito territoriale ottimale) e vi partecipino direttamente o indirettamente mediante conferimento della proprietà delle reti, degli impianti, delle altre dotazioni patrimoniali del servizio idrico integrato e, in caso di partecipazione indiretta, del relativo ramo d'azienda, i Comuni rappresentativi di almeno i due terzi del numero dei Comuni dell'ambito".

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

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

- a. la disposizione regionale censurata prevede, sia pure con riferimento alle sole infrastrutture idriche, un caso di cessione ad un soggetto di diritto privato – la società patrimoniale d'ambito a capitale pubblico incedibile – di beni demaniali e, perciò, incide sul regime giuridico della proprietà pubblica. Essa va, pertanto, ascritta alla materia ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Ne consegue che la Regione resistente è legittimata a disporre in tale materia solo ove la legge regionale costituisca attuazione di una specifica normativa statale;
- b. nella specie, una siffatta normativa statale manca, non potendo essa essere individuata nel citato comma 13 dell'art. 113 del T.U.E.L., nonostante che la stessa disposizione regionale impugnata lo richiami quale norma statale da attuare. Detto comma 13, infatti, non poteva costituire il fondamento della competenza legislativa regionale in tema di regime proprietario delle infrastrutture idriche, perché doveva ritenersi già tacitamente abrogato, per incompatibilità, dal comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale aveva stabilito il principio secondo cui le reti sono di "proprietà pubblica"; principio evidentemente in contrasto con il richiamato comma 13, che consentiva, invece, il conferimento delle reti in proprietà a società di diritto privato a capitale interamente pubblico. La Corte, sotto tale profilo, precisa che il più volte menzionato comma 13 dell'art. 113 del TUEL non ha ripreso vigore a séguito della dichiarazione – ad opera del citato art. 1, comma 1, del D.P.R. n. 113 del 2011 – dell'avvenuta abrogazione dell'intero art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (in questo senso, specificamente, Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 2011);
- c. questo quadro normativo non è stato modificato neppure dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 ("Ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"), convertito, con modificazioni, dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148. Il comma 28 dell'art. 4 di tale decreto, nel riprodurre letteralmente il contenuto del comma 5 dell'art. 23-bis del d.lgs. n. 112 del 2008 – abrogato in seguito a referendum popolare –, ha ripristinato il principio (dettato in generale per i S.P.L. di rilevanza economica) secondo cui, "ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati". Con riferimento al regime della proprietà delle reti, tale principio non solo è incompatibile con il comma 13 dell'art. 113 del T.U.E.L., ma è espressamente dichiarato non applicabile al settore idrico dal comma 34 dello stesso art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011 ("Sono esclusi dall'applicazione del presente articolo il servizio idrico integrato [...]"). Ne deriva che questo settore continua ad essere disciplinato dalla sopra evidenziata normativa e, in particolare, dal

citato art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede la proprietà demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, la loro “*inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge*”.

UNIONE EUROPEA

Concorrenza

Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 2013, n. 66

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 – A.R.S.I.A.L.) e successive modificazioni" che istituisce e disciplina un "marchio regionale di qualità". La misura adottata dalla Regione Lazio si traduce in una misura ad effetto equivalente 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 T.F.U.E., 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. (Corte costituzionale, 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 similari, 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.

Concorrenza

Corte costituzionale, sentenza 19 dicembre 2012, n. 291

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre del 2011, n. 63, recante "Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio). Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti". La norma impugnata, prevedendo la possibilità di escludere meccanismi e procedure di selezione in forza dell'invocazione astratta di "motivi imperativi

d'interesse generale", là dove situazioni oggettive non modificabili determinino l'impossibilità di un'apertura a tutti nel mercato, viene sostanzialmente a operare in termini anti-concorrenziali perché non consente lo svolgimento dell'attività commerciale in spazi adeguati agli operatori più qualificati, selezionati attraverso procedure che garantiscano la parità di trattamento, evitino qualsiasi tipo di discriminazione e tutelino la libertà di stabilimento.

Libera circolazione

Corte costituzionale, sentenza 19 luglio 2012, n 191

E' costituzionalmente illegittima perché in contrasto con i principi comunitari posti a tutela della libera circolazione delle merci la legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 che, allo scopo (dichiarato sub articolo 1) di "assicurare ai consumatori un'adeguata e trasparente informazione sui prodotti del territorio regionale", detta norme per la realizzazione di un "elenco", tenuto dalla struttura competente in materia di marketing del Made in Lazio, suddiviso (sub art. 2) in tre sezioni, rispettivamente, denominate: a) "Made in Lazio – tutto Lazio", per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime della Regione stessa; b) "Realizzato nel Lazio", per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime di importazione o provenienti da altre Regioni; c) "Materie prime del Lazio", per le materie prime originarie del Lazio che sono commercializzate per la realizzazione di altri prodotti. Tale legge, infatti, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno "indirettamente" o "in potenza", gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è vietato perseguire in forza dei vincoli imposti dall'ordinamento comunitario.

Sanità pubblica

Corte costituzionale, sentenza 26 ottobre 2012, n. 236

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 ("Interventi in materia sanitaria"), come sostituito dall'articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 ("Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali"), nella parte in cui preclude alle Aziende Sanitarie Locali (A.S.L.) della Regione Puglia la possibilità di stipulare accordi contrattuali con strutture sanitarie private aventi sede legale fuori dal territorio regionale, relativamente all'erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia.

Ha osservato la Corte in motivazione che il diritto alla libertà di scelta del luogo di cura in tutto il territorio nazionale non ha carattere assoluto, dovendo essere temperato con altri interessi costituzionalmente protetti, anche in considerazione dei limiti oggettivi derivanti dalle risorse finanziarie disponibili (*ex multis*, sentenze n. 248 del 2011, n. 94 del 2009, n. 200 del 2005). Dunque, non è vietato al legislatore regionale sacrificare la libertà di scelta del paziente, a condizione che il sacrificio derivi dall'esigenza di preservare altri beni di rango costituzionale, quale ad esempio un'efficiente ed efficace organizzazione del sistema sanitario.

Nel caso di specie, tuttavia, sono state ritenute insussistenti sufficienti ragioni di pregio costituzionale che giustificassero la restrizione del diritto protetto dall'art. 32 della Costituzione.

Ciò poiché la limitazione introdotta dalla legislazione della Regione Puglia, impedendo la stipulazione di accordi con strutture extraregionali, non ottiene necessariamente un risparmio di spesa; anzi, osserva la sentenza, potrebbe tradursi persino in una diseconomia, nel caso in cui le tariffe praticate dai presidi sanitari di altre Regioni siano inferiori a quelle pugliesi. Le ragioni di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione del sistema sanitario che, in linea astratta, sono idonee a giustificare una restrizione del diritto alla libertà di cura, dunque, in questo caso non sussistono.

Anzi, la preclusione su base territoriale stabilita dal legislatore regionale non solo non perviene ad un ragionevole bilanciamento tra la libertà di cura e le esigenze della finanza pubblica, ma a ben vedere irragionevolmente impedisce all'amministrazione di effettuarlo: il divieto introdotto per via legislativa, infatti, non consente alle singole A.S.L. di valutare caso per caso tutti gli elementi rilevanti ai fini della determinazione a stipulare un accordo contrattuale con presidi privati, intraregionali o extraregionali, tra cui, ad esempio, le caratteristiche dei pazienti, la tipologia delle prestazioni riabilitative da erogare, le condizioni economiche offerte dai singoli operatori sanitari, nonché la dislocazione territoriale effettiva (giacché può accadere che un presidio sanitario extra-regionale si trovi nei fatti più vicino al domicilio del paziente, rispetto a strutture aventi sede legale nella Regione, specie nelle zone confinanti con altre Regioni).

Secondo la Corte, quindi, la rigidità del divieto contenuto nella normativa impugnata si pone pertanto in contrasto, oltre che con l'art. 32 Cost., anche con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza.

La norma regionale è stata ritenuta in contrasto anche con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. giacché incide concretamente *in peius* sulle sole persone disabili, quali destinatarie di terapie riabilitative domiciliari.

Il divieto posto dalla legge impugnata concerne, infatti, le sole prestazioni di riabilitazione da erogarsi a domicilio. Pertanto, gli effetti restrittivi della normativa impugnata ricadono principalmente sui soggetti più deboli, perché colpiscono prevalentemente i disabili gravi, che necessitano di ricevere prestazioni a domicilio, a differenza dei pazienti che mantengono una capacità di mobilità e sono in grado di raggiungere le strutture riabilitative che prediligono, per ottenere prestazioni in ambulatorio: questi ultimi, a differenza dei primi, conservano intatta la facoltà di avvalersi di centri di cura esterni al territorio regionale. In tal modo, proprio le persone affette dalle più gravi disabilità subiscono un'irragionevole restrizione della libertà di scelta della cura, con grave pregiudizio anche della continuità nelle cure e nell'assistenza – che costituisce un profilo del diritto alla salute ugualmente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007) – specie per i pazienti che da tempo sono presi in carico da strutture ubicate al di fuori della Regione Puglia, con le quali non risulta più possibile concludere accordi contrattuali.

È così violato il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che trova, con riferimento alle persone disabili, ulteriore riconoscimento nella citata Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l'Unione europea (Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità), e che, pertanto, vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Costituzione.

UNIVERSITÀ

Autonomia universitaria

Corte costituzionale, sentenza 17 maggio 2012, n. 129

Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria n. 3 del 2008, aggiunto dall'art. 10 della legge regionale n. 6 del 2011, nella parte in cui disciplinano anche la nomina dei direttori generali delle aziende ospedaliero - universitarie, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle strutture universitarie nella predisposizione dell'elenco dei candidati idonei alla nomina di direttore generale di tali aziende, circoscrivendo così la facoltà di scelta ad opera del Rettore, stabilita dall'art. 12, comma 3, della citata legge regionale n. 3 del 1998, ad una rosa di candidati previamente individuati dalla sola Regione, con conseguente violazione del principio dettato dall'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 ("Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale e università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419"), ai sensi del quale il direttore generale delle aziende ospedaliero - universitarie è nominato dalla Regione, acquisita l'intesa con il rettore dell'università nella parte in cui si applica anche alla nomina dei direttori generali di aziende ospedaliero - universitarie.

Detta normativa, da un lato, si è posta in contrasto con i citati principi fondamentali della legislazione statale e, dall'altro, ha leso l'autonomia universitaria garantita dall'art. 33, sesto comma, Cost., sottraendo all'Università ogni forma di effettiva partecipazione alla nomina dei direttori generali delle aziende ora indicate, con violazione altresì del principio di leale collaborazione tra Regione e Università stessa.

Professori universitari – Tecnici laureati

Corte costituzionale, sentenza 24 aprile 2013, n. 78

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. Il divieto introdotto dalla norma impugnata, è, infatti, 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 già nei confronti di una categoria generale. Siffatta evidente diversità della disciplina di medesime categorie di dipendenti pubblici, sottoposti, tra l'altro, ai fini dell'eventuale svolgimento dell'incarico d'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, risultando, al contrario, manifestamente irragionevole.