

OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA

DELLA CORTE COSTITUZIONALE

(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)

Gennaio 2014

Elezioni

Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 1 - Pres. Silvestri, Red. Tesaurò

È costituzionalmente illegittimo l'articolo 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 ("Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati") nella parte in cui prevede che l'ufficio elettorale nazionale verifica il conseguimento da parte della coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi di almeno 340 seggi e stabilisce che, in caso negativo, ad essa viene attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza.

È costituzionalmente illegittimo l'articolo 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 ("Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica") nella parte in cui prevede che l'ufficio elettorale regionale verifica il conseguimento da parte della coalizione di liste o della singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione di almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, assegnando, in caso negativo, un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione alla coalizione di liste o alla singola lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti.

Sono costituzionalmente illegittimi gli articoli 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, e l'articolo 14 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 ("Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica") nella parte in cui, rispettivamente, prevedono: l'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, che ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista; l'art. 59 del medesimo d.P.R. n. 361, che una scheda valida per la scelta della lista rappresenta un voto di lista; e l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, che il voto si esprime tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta.

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale si pronuncia sulle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 59 e 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 ("Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati"), nel testo in vigore con le modificazioni apportate dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270

(“*Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*”), nonché degli artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (“*Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica*”), sollevate dalla Corte di cassazione in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, 49, 56, primo comma, 58, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, nonché alla luce dell’art. 3, Protocollo 1, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

La Corte affronta in primo luogo la questione relativa all’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale. In tal senso, essa richiama la sua costante giurisprudenza, puntualizzando che tale valutazione è, di regola, lasciata alla valutazione del giudice rimettente ogni qualvolta, come nel caso in esame, sia sorretta da una plausibile motivazione. Nello specifico, la Corte ritiene di dover condividere le argomentazioni contenute nell’ordinanza di remissione, fondate sul rilievo che l’interesse ad agire dei ricorrenti discenda direttamente da un loro interesse a rimuovere un pregiudizio lesivo del loro diritto di voto.

La Corte ritiene altresì condivisibile, il rilievo effettuato dalla Corte di Cassazione in merito alla formazione di un giudicato interno sia sull’esistenza di detto interesse che sulla giurisdizione in merito ai fatti in causa. Ed infatti la contestazione in merito alla sussistenza di tale interesse, proposta dalle Amministrazioni nella fase di merito e in tale sede non accolta dal giudicante, non veniva reiterata in sede di legittimità. La Corte conclude positivamente anche l’esame in merito al giudizio di rilevanza della questione sollevata, osservando che il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, non necessariamente condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale. Ed infatti, prosegue la Corte, l’accertamento richiesto al giudice di merito non sarebbe totalmente assorbito dalla sentenza costituzionale, in quanto residuerebbe in capo ad esso la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto. Peraltro, conclude la Corte, l’ammissibilità delle questioni sollevate deriverebbe da una più generale esigenza di non sottrarre al sindacato di costituzionalità leggi recanti le regole della composizione di organi costituzionali, quali quelle in esame, essenziali al corretto funzionamento dell’apparato statale, al fine di non creare inammissibili zone franche nel sistema di giustizia costituzionale.

Nel merito, la Corte analizza in prima istanza le censure sollevate dal giudice remittente con riferimento all’art. 83 del d.P.R. n. 361 del 1957. In particolare, secondo la Corte di Cassazione, tale norma, trasformando una maggioranza relativa di voti, anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi, parrebbe stabilire un meccanismo di attribuzione del premio manifestamente irragionevole, violativo dell’art. 3 Cost., e neppure giustificato dalla finalità di assicurare la stabilità di governo.

Al riguardo la Corte, pur ribadendo la piena libertà del legislatore nella scelta del sistema elettorale da applicare, osserva che già in diverse occasioni essa aveva portato all’attenzione del legislatore le criticità del sistema elettorale oggetto di censura, in particolare, sotto il profilo del meccanismo premiale, foriero di una sovra-rappresentazione delle liste di maggioranza relativa tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto. Ed invero, le disposizioni censurate, osserva la Corte, pur finalizzate al legittimo obiettivo di introdurre un correttivo al sistema di trasformazione dei voti in seggi per favorire la formazione di stabili maggioranze, finiscono per produrre una compressione eccessiva della funzione rappresentativa dell’assemblea e del diritto di voto, e non superano quello scrutinio di proporzionalità tra finalità perseguita e strumento utilizzato.

La Corte passa, poi, all'analisi dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, che disciplina il premio di maggioranza per le elezioni del Senato della Repubblica, ritenendo che, anche con riferimento a quest'ultimo, vadano rilevate le medesime censure d'incostituzionalità già formulate con riguardo all'articolo 83 del d.P.R. n. 361 del 1957. Tuttavia, a differenza di quest'ultima norma, l'articolo 17, del d.lgs. n. 533 del 1993, commi 2 e 4, non perseguirebbe nemmeno l'effetto utile di assicurare la stabilità delle maggioranze parlamentari. Ciò in quanto, osserva la Corte, stabilendo tale norma l'attribuzione del premio di maggioranza su scala regionale, essa favorirebbe la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea, vanificando così il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del Governo.

Infine, la Corte accoglie anche le censure d'incostituzionalità sollevate con riferimento al d.P.R. n. 361 del 1957 e al d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui, prevedono: le modalità di espressione del voto per l'elezione dei componenti, rispettivamente, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Ed infatti la Corte, condividendo ancora una volta le argomentazioni sollevate dal giudice remittente, osserva che il sistema così delineato determina che la scelta dell'elettore si traduce, in sostanza, in un voto di preferenza esclusivamente per la lista. Tale effetto, in circoscrizioni elettorali molto ampie ove è presente un numero molto elevato di candidati, rende infatti questi ultimi difficilmente conoscibili dall'elettore, che viene così leso, in ultima istanza, nel suo diritto di voto di cui all'art. 48 Cost.. Osserva la Corte, che nemmeno gli eventuali apparenti inconvenienti derivanti dalla possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza, più volte evidenziati dalle forze politiche, possono condurre ad una diversa conclusione. Essi possono, infatti, comunque essere agevolmente risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione.

Per ultimo, al fine di evitare una delegittimazione del Parlamento attuale in conseguenza della pronuncia emessa, la Corte chiarisce che la pronuncia di annullamento produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, che si dovrà effettuare secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Né tantomeno, conclude la Corte, possono considerarsi travolti dalla pronuncia gli atti che le Camere adotteranno prima dello svolgimento delle nuove consultazioni elettorali.

[Link al testo sentenza](#)

Corte costituzionale – Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni

Corte costituzionale, sentenza 13 gennaio 2014, n. 2 - Pres. Silvestri, Red. Napolitano

È costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione, l'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64 (Modifiche alla l.r. 69/2008, alla l.r. 65/2010, alla l.r. 66/2011, alla l.r. 68/2011 e alla l.r. 21/2012), nella parte in cui inserisce il comma 1-bis nell'articolo 82 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011).

Con la sentenza in commento, la Corte Costituzionale si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri con riferimento alla legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64, nella parte in cui essa, servendosi della straordinaria facoltà di reiterare gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma nella more dell'espletamento della procedura concorsuale prevista dal Regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370, prorogava i contratti in essere *sine die*.

In motivazione, la Corte effettua, in primo luogo, una qualificazione della materia oggetto della norma censurata, riconducendola, in ragione della sua incidenza sul mercato, alla "tutela della concorrenza" di cui all'art. 117 Cost., comma secondo, lettera e), di competenza esclusiva statale.

Passando, poi, all'esame del merito della questione di legittimità, la Corte riafferma la sua costante giurisprudenza in materia di possibilità di rinnovi o proroghe automatiche di contratti in concessione relativi al trasporto pubblico locale, che ritiene illegittimi i provvedimenti di rinnovo o proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza effettuati dal legislatore regionale. Ed infatti, tali interventi, invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale, alterano il corretto svolgimento della concorrenza nel settore, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici. In tal senso, osserva la Corte, la gara pubblica costituisce un indefettibile strumento di tutela e promozione della concorrenza.

Né possono deporre in senso opposto, secondo la Corte, le indicazioni della Direzione generale della mobilità e dei trasporti della Commissione europea in merito alla possibilità di reiterare le misure consentite dal Regolamento CE n.1370/2007, qualora ricorrano situazioni emergenziali, anche oltre l'ordinario termine di due anni. Secondo la Corte, infatti, la valutazione dell'emergenzialità delle situazioni, che costituisce il presupposto applicativo della deroga, spetta solo al soggetto competente per materia che l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione individua nel legislatore nazionale.

[Link al testo sentenza](#)

Corte costituzionale

Corte costituzionale, sentenza 23 gennaio 2014, n. 4 - Pres. Silvestri, Red. Carosi

Va dichiarata, con riferimento all'articolo 81 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale) la quale, stabilendo che ai direttori generali che decadono dall'incarico venga corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dello stesso in assenza di una norma che individui le modalità di copertura degli oneri connessi, introduce nel bilancio regionale una maggiore spesa priva della necessaria copertura finanziaria.

Nella sentenza in esame, la Corte, osserva che l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, posto a presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che si rivelino incoerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile. Ciò implica che l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la previa indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte.

Pertanto, non contenendo la legge regionale n. 25 del 2012 alcuna disposizione che preveda la copertura della spesa derivante dall'art. 8, comma 2, la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

[Link al testo sentenza](#)

Corte costituzionale

Corte costituzionale, sentenza 27 gennaio 2014, n. 11 - Pres. Silvestri, Red. Napolitano

È costituzionalmente illegittimo per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, l'articolo della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012), numero 17, nella parte in cui prevedendo quale titolo autorizzativo per l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente la SCIA in luogo dell'autorizzazione, contrasta con la disciplina di principio in materia di tutela della salute di cui al decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176.

È costituzionalmente illegittimo per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., l'art 37 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012), nella parte in cui individua una serie di interventi concernenti l'installazione di impianti da fonti rinnovabili che producono energia elettrica e termica per i quali non è necessario il titolo abilitativo ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, nonché nella parte in cui assoggetta la realizzazione degli impianti alimentati da biomasse con capacità di produzione fino a 0,5 MWt (e cioè 500 kWt) ad un regime diverso rispetto a quello previsto dalle disposizioni statali, di semplice comunicazione.

Con la sentenza in esame, la Corte si pronuncia sul ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso numerosi articoli della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012).

La Corte rileva *in primis* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17 della predetta legge regionale, che sostituisce l'art. 41 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2004, n. 38 (Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali). Ed infatti, osserva la Corte che, sostituendo tale articolo la SCIA, all'autorizzazione, rilasciata previo accertamento di qualità e sicurezza dei processi industriali prevista dal legislatore nazionale per l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente, esso viola l'articolo 117 della Costituzione sotto un duplice profilo: da un lato, ledendo un principio fondamentale della materia della tutela della salute, e, dall'altro, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria.

Con riferimento, invece, all'articolo 37 della legge della Regione Toscana 3 dicembre 2012, n. 69, la Corte osserva che la normativa regionale assoggetta due tipologie di impianti solari termici al regime semplificato della mera comunicazione al Comune, riservato dal legislatore statale solo a particolari interventi, diversi da quelli in oggetto (art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 115 del 2008).

Dunque, prevedendo la Regione procedure autorizzative diverse da quelle indicate dalla disciplina nazionale, essa ha violato il principio fondamentale nella materia dell'energia, costituito dalla disciplina del regime dei titoli abilitativi dettata dall'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011.

La Corte censura la disposizione *de quo* anche sotto un secondo profilo, ovvero nella parte in cui inserisce l'installazione di impianti di produzione energetica alimentati a biomassa fino a 0,5 megawatt termici tra gli interventi che, laddove siano realizzati secondo le condizioni stabilite dal PAER e dai provvedimenti attuativi dello stesso, non necessitano di titolo abilitativo. In tal modo, osserva la Corte, la norma in commento viola altresì la normativa statale che assoggetta gli impianti alimentati da biomassa aventi una capacità di generazione massima fino a 3.000 kWt al differente regime abilitativo alla PAS.

Pertanto, la Corte osserva che la differente disciplina dei titoli abilitativi prevista dalla norma regionale rispetto alla normativa statale viola un principio fondamentale in materia della "produzione e trasporto di energia", e deve, pertanto, essere dichiarata illegittima per violazione dell'articolo 117 della Costituzione.

[Link al testo sentenza](#)

Corte costituzionale

Corte costituzionale, sentenza 29 gennaio 2014, n. 12 - Pres. Silvestri, Red. Cartabia

Va dichiarata l'inammissibilità della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-bis della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari); del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148).

Con la sentenza in esame, la Corte Costituzionale si pronuncia sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione delle norme aventi ad oggetto la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la nuova organizzazione dei tribunali ordinari, proposto dalle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Puglia, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Liguria, Piemonte.

Osserva la Corte che la proposta di *referendum* incontra, *inter alia*, il limite delle leggi c.d. "costituzionalmente necessarie", individuato dalla giurisprudenza costituzionale in quelle leggi la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica, e che, pertanto, non possono essere puramente e semplicemente abrogate. E infatti, la Corte rileva che l'abrogazione delle leggi oggetto del quesito referendario determinerebbe un vuoto normativo, non colmabile in via interpretativa con conseguente paralisi dell'indefettibile funzione giurisdizionale di cui agli artt. 101 e seguenti della Costituzione e lesione del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio, di cui all'art. 24 della Costituzione. Né, osserva la Corte, è ammissibile la tesi della reviviscenza della legislazione

precedente, sostenuta dalle Regioni. La giurisprudenza della Corte è, infatti, pacifica nel ritenere che l'abrogazione di una norma per il tramite dello strumento referendario sia inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, siano state già espunte dall'ordinamento.

Il quesito referendario sottoposto al giudizio di ammissibilità incontrerebbe altresì, secondo la Corte, l'ulteriore limite della disomogeneità. Ed infatti, pur se i tre testi legislativi oggetto dello stesso appaiono legati dalla comune funzione di comporre la riorganizzazione dell'organizzazione giudiziaria, il quesito, nella sua totalità, non consente agli elettori di esprimersi diversamente sui vari tipi di uffici giudiziari, distinguendo da un lato la magistratura ordinaria, tribunali ordinari, sezioni distaccate di questi ultimi, corti di assise, uffici di sorveglianza, corti di appello, corti di assise di appello, procure della Repubblica, procure generali della Repubblica, e, dall'altro, gli uffici del giudice di pace. Pertanto, essendo il *referendum* riferito a un aggregato indivisibile, l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta.

[Link al testo sentenza](#)

Processo amministrativo - Notificazioni

Corte costituzionale, sentenza 31 gennaio 2014, n. 18 - Pres. Silvestri, Red. Morelli

È infondata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 4, dell'Allegato 1, 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), il quale, diversamente da quanto statuito dall'articolo 291, primo comma, del codice di procedura civile, prevede che la rinnovazione della notifica nulla, ove il destinatario non si costituisca in giudizio, sia consentita solo quando il giudice ritenga che l'esito negativo dello stesso dipenda da "causa non imputabile al notificante".

Con la sentenza in esame, la Corte si pronuncia sulla questione di costituzionalità sollevata dal T.A.R. Puglia, sezione distaccata di Lecce.

Ad avviso del giudice remittente la disposizione censurata violerebbe l'art. 76 della Costituzione, in ragione di un presunto contrasto con la normativa di delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, di cui all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 ("Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"), e, in particolare, con il criterio direttivo su cui al comma 4 del predetto art. 44, che ne prevede il coordinamento con "*le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali*". Ciò in quanto l'art. 44, comma 4, del Codice del processo amministrativo, nella parte in cui subordina il rinnovo della notifica nulla del ricorso alla dimostrazione della non imputabilità della stessa al ricorrente, introdurrebbe una nuova e diversa regola in materia di notificazioni rispetto a quella prevista dal primo comma dell'art. 291 del codice di procedura civile, ove la rinnovazione dell'atto di impulso del processo è sempre consentita in caso di contumacia del convenuto.

La Corte ritiene tale ricostruzione destituita di fondamento. Ed infatti, la scelta legislativa appare invero coerente con la normativa di delega, la quale imponeva sì un coordinamento con le norme del processo civile, ma solo in quanto espressione di principi generali del processo. Tale

natura non ha invece il primo comma dell'articolo 291 del codice di procedura civile, che, al contrario, risulta incompatibile con le norme del processo amministrativo, caratterizzato da brevi termini perentori di introduzione e dall'assenza dell'istituto della contumacia.

In tal senso, conclude la Corte, deve leggersi l'abrogazione per incompatibilità da parte del legislatore delegato dell'art. 46, comma 24, della legge n. 69 del 2009, recante "*Modifiche al libro secondo del codice di procedura civile*", nel contesto delle quali si estendeva l'applicazione del primo comma dell'articolo 291 del codice di procedura civile anche ai giudizi amministrativi.

[Link al testo sentenza](#)