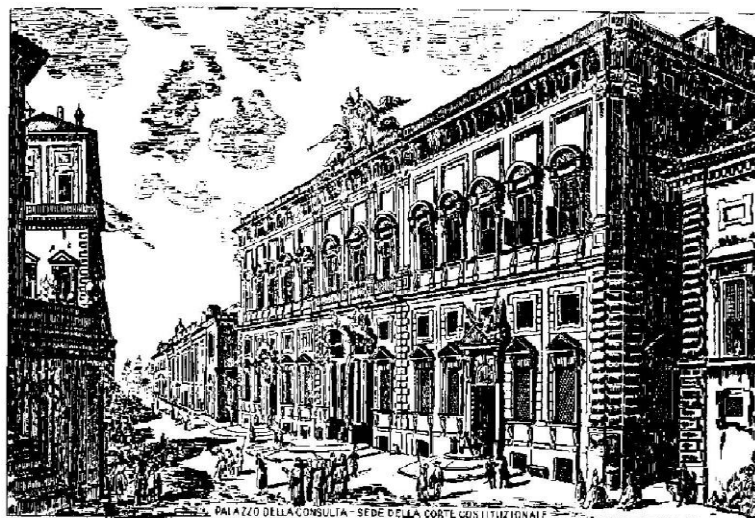


CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

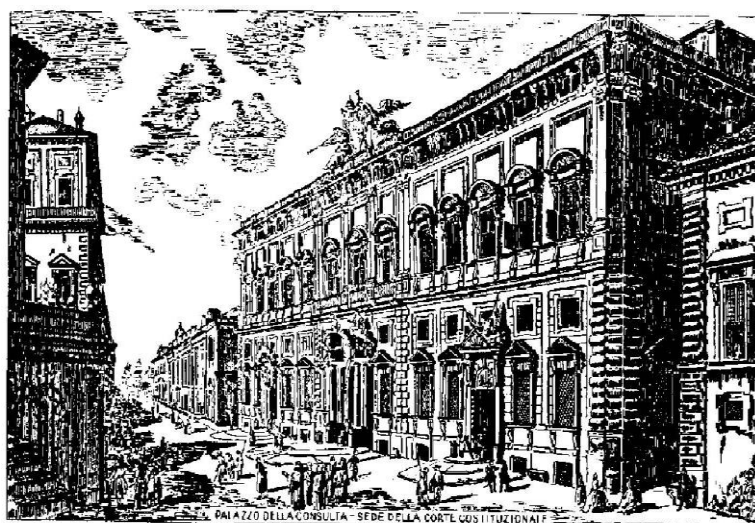


RELAZIONE SULLA  
**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2009**

*in occasione dell'incontro*  
del Presidente Francesco AMIRANTE  
con la stampa

Palazzo della Consulta, 25 febbraio 2010

*A cura di* Mario Belloci, Tommaso Giovannetti, Simona Magnanensi, Ida Norelli,  
Paolo Passaglia, Marco Pieroni, Elisabetta Rispoli



RELAZIONE SULLA  
**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DEL 2009**

*in occasione dell'incontro*  
del Presidente Francesco AMIRANTE  
con la stampa



# Indice sommario

## Introduzione

|  |    |
|--|----|
| <i>1. Alcuni dati statistici</i> .....                             | 11 |
| 1.1. Il totale delle decisioni .....                               | 11 |
| 1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento .....      | 17 |
| 1.3. La forma delle decisioni .....                                | 22 |
| 1.4. La scelta del rito .....                                      | 27 |
| 1.5. I tempi delle decisioni e la trattazione delle pendenze ..... | 30 |
| 1.6. Rinvio .....  | 32 |
| <i>2. Il collegio giudicante</i> .....                             | 32 |

## Parte I Profili processuali

### Capitolo I

#### Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

|  |    |
|--|----|
| <i>1. Premessa</i> .....   | 33 |
| <i>2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale</i> ..... | 33 |
| <i>3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale</i> .....    | 34 |
| <i>4. L'ordinanza di remessione</i> .....  | 37 |
| <i>5. La riproposizione delle questioni</i> .....  | 45 |
| <i>6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i> .....                                    | 45 |
| <i>7. Il parametro del giudizio</i> .....  | 46 |
| <i>8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni</i> .....   | 48 |
| <i>9. Il contraddittorio di fronte alla Corte</i> .....  | 51 |
| <i>10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause</i> .....  | 53 |
| <i>11. Le decisioni della Corte</i> .....  | 54 |
| 11.1. Le decisioni interlocutorie .....  | 54 |
| 11.2. Le decisioni processuali .....   | 54 |
| 11.3. Le decisioni di rigetto .....  | 56 |
| 11.4. Le decisioni di accoglimento .....   | 58 |
| <i>12. La correzione degli errori materiali</i> .....  | 59 |

### Capitolo II

#### Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

|   |    |
|---|----|
| <i>1. Premessa</i> .....  | 61 |
| <i>2. Il ricorso</i> .....  | 61 |
| 2.1. La notifica, il deposito ed i termini per ricorrere .....                                | 61 |
| 2.2. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione ..... | 62 |
| 2.3. I contenuti del ricorso .....  | 62 |
| <i>3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale</i> .....                       | 68 |
| <i>4. Il parametro di costituzionalità</i> .....  | 69 |

|  |    |
|--|----|
| 5. <i>L'interesse a ricorrere</i> .....                  | 70 |
| 6. <i>La riunione e la separazione delle cause</i> ..... | 77 |
| 7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i> .....  | 77 |
| 8. <i>Le decisioni della Corte</i> .....                 | 79 |
| 8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i> .....            | 79 |
| 8.2. <i>L'estinzione del giudizio</i> .....              | 79 |
| 8.3. <i>Le decisioni processuali</i> .....               | 79 |
| 8.4. <i>Le decisioni di rigetto</i> .....                | 81 |
| 8.5. <i>Le decisioni di accoglimento</i> .....           | 81 |

### **Capitolo III**

#### **Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni**

|   |    |
|---|----|
| 1. <i>Premessa</i> .....  | 85 |
| 2. <i>I soggetti del conflitto</i> .....                                      | 85 |
| 3. <i>La notificazione del ricorso: destinatari, termini e modalità</i> ..... | 85 |
| 4. <i>Il contenuto del ricorso</i> .....                                      | 86 |
| 5. <i>Gli atti impugnati</i> .....  | 87 |
| 6. <i>I parametri del giudizio</i> .....                                      | 87 |
| 7. <i>La materia del contendere</i> .....                                     | 87 |
| 8. <i>La riunione dei giudizi</i> .....                                       | 88 |
| 9. <i>Le decisioni della Corte</i> .....                                      | 88 |
| 9.1. <i>La cessazione della materia del contendere</i> .....                  | 88 |
| 9.2. <i>Le decisioni di estinzione del giudizio</i> .....                     | 89 |
| 9.3. <i>Le decisioni di merito</i> .....                                      | 89 |

### **Capitolo IV**

#### **Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato**

##### *Sezione I*

##### *La fase dell'ammissibilità*

|  |    |
|--|----|
| 1. <i>Premessa</i> .....                 | 91 |
| 2. <i>I soggetti del conflitto</i> ..... | 91 |
| 3. <i>I profili oggettivi</i> .....      | 94 |
| 4. <i>Il ricorso per conflitto</i> ..... | 97 |
| 5. <i>Le decisioni della Corte</i> ..... | 99 |

##### *Sezione II*

##### *La fase del merito*

|  |     |
|--|-----|
| 1. <i>Premessa</i> .....                 | 101 |
| 2. <i>I soggetti del conflitto</i> ..... | 101 |
| 3. <i>I profili oggettivi</i> .....      | 102 |
| 4. <i>Il ricorso per conflitto</i> ..... | 105 |
| 5. <i>Le decisioni della Corte</i> ..... | 106 |

### **Parte II**

#### **Profili sostanziali**

#### **Capitolo I**

##### **Principi fondamentali**

|  |     |
|--|-----|
| 1. <i>I principi di eguaglianza e ragionevolezza</i> .....   | 109 |
| 1.1. <i>Il principio di eguaglianza-ragionevolezza</i> ..... | 109 |

|   |     |
|---|-----|
| 1.2. Il principio di ragionevolezza intrinseca .....      | 116 |
| 2. <i>La tutela delle minoranze linguistiche</i> .....    | 119 |
| 3. <i>La condizione giuridica dello straniero</i> .....   | 124 |
| 4. <i>L'Italia e gli ordinamenti sovranazionali</i> ..... | 125 |

## **Capitolo II**

### **Diritti e doveri degli individui**

#### *Sezione I*

##### *I rapporti civili*

|  |     |
|--|-----|
| 1. <i>I principî costituzionali in materia penale</i> .....      | 131 |
| 2. <i>I principî costituzionali in materia processuale</i> ..... | 132 |
| 2.1. Il giusto processo .....                                    | 132 |
| 2.2. Il diritto di difesa .....                                  | 135 |
| 2.3. L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale .....    | 137 |

#### *Sezione II*

##### *I rapporti etico-sociali*

|  |     |
|--|-----|
| 1. <i>Il diritto alla salute</i> .....   | 139 |
| 2. <i>La tutela dei disabili</i> .....   | 140 |
| 3. <i>La tutela della famiglia</i> ..... | 140 |

#### *Sezione III*

##### *I rapporti economici*

|   |     |
|---|-----|
| 1. <i>La previdenza</i> .....   | 143 |
| 2. <i>La proprietà e la libertà di iniziativa economica privata</i> ..... | 145 |

#### *Sezione IV*

##### *I rapporti politici*

|  |     |
|--|-----|
| 1. <i>Il diritto di elettorato</i> ..... | 147 |
|--|-----|

#### *Sezione V*

##### *I doveri di solidarietà*

|   |     |
|---|-----|
| 1. <i>La disciplina dei tributi</i> ..... | 149 |
|---|-----|

#### *Sezione VI*

##### *La tutela dei diritti nella giurisdizione*

|   |     |
|---|-----|
| 1. <i>Il procedimento civile</i> .....                      | 155 |
| 1.1. Costituzione del convenuto .....                       | 155 |
| 1.2. Prova testimoniale .....                               | 155 |
| 1.3. Interruzione del processo .....                        | 156 |
| 1.4. La tutela cautelare .....                              | 157 |
| 1.5. Le impugnazioni .....                                  | 157 |
| 1.6. La revocazione .....                                   | 157 |
| 1.7. I procedimenti in materia di potestà genitoriale ..... | 158 |
| 1.8. Le controversie in materia di diritto societario ..... | 158 |
| 1.9. Le procedure concorsuali .....                         | 159 |
| 2. <i>Il procedimento penale</i> .....                      | 160 |
| 2.1. Le indagini preliminari .....                          | 160 |
| 2.2. L'udienza preliminare .....                            | 161 |
| 2.3. Le notifiche all'imputato .....                        | 162 |
| 2.4. L'imputato minorenne .....                             | 162 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.5. Acquisizione e utilizzazione delle prove .....                 | 162 |
| 2.6. I riti speciali .....  | 166 |
| 2.7. Le impugnazioni .....  | 166 |
| 2.8. L'esecuzione .....   | 169 |
| 2.9. L'ordinamento penitenziario .....                              | 169 |
| 2.10. La competenza del tribunale di sorveglianza .....             | 171 |
| 2.11. Le misure di prevenzione .....                                | 173 |
| 2.12. Il procedimento davanti al giudice di pace .....              | 174 |
| 3. <i>Le controversie in materia di circolazione stradale</i> ..... | 176 |
| 4. <i>La giustizia amministrativa</i> .....                         | 177 |
| 5. <i>La giurisdizione tributaria</i> .....                         | 178 |

## **Capitolo III**

### **L'ordinamento della Repubblica**

#### *Sezione I*

##### *L'ordinamento dello Stato*

|   |     |
|---|-----|
| 1. <i>Il Parlamento</i> .....   | 179 |
| 1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari .....           | 179 |
| 1.2. Attività parlamentare di vigilanza e di inchiesta .....                    | 179 |
| 2. <i>La funzione normativa</i> .....   | 181 |
| 2.1. Le leggi di interpretazione autentica e le (altre) leggi retroattive ..... | 181 |
| 2.2. Le leggi-provvedimento .....   | 182 |
| 3. <i>Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione</i> .....               | 183 |
| 3.1. Il Governo .....   | 183 |
| 3.2. Il pubblico impiego .....  | 186 |
| 4. <i>La giurisdizione</i> .....  | 187 |

#### *Sezione II*

##### *Le autonomie territoriali*

|  |     |
|--|-----|
| 1. <i>La ripartizione delle competenze normative tra Stato e Regioni</i> .....   | 191 |
| 1.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.) .....   | 191 |
| 1.1.1. «Tutela della concorrenza» (lettera e) .....  | 191 |
| 1.1.2. «Sistema tributario [...] dello Stato» (lettera e) .....  | 197 |
| 1.1.3. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g) .....   | 199 |
| 1.1.4. «Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (lettera h) .....  | 200 |
| 1.1.5. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (lettera h) ..... | 204 |
| 1.1.6. «Ordinamento civile» (lettera l) .....  | 205 |
| 1.1.7. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «ordinamento civile» (lettera l) .....   | 207 |
| 1.1.8. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera m) .....                   | 209 |
| 1.1.9. «Norme generali sull'istruzione» (lettera n) (e la materia «istruzione» di cui al terzo comma) .....  | 210 |
| 1.1.10. «Funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (lettera p) .....  | 216 |
| 1.1.11. «Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (lettera r) .....   | 217 |
| 1.1.12. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s) .....   | 218 |



|  |     |
|--|-----|
| a) <i>La gestione dei rifiuti</i> .....  | 219 |
| b) <i>La difesa del suolo</i> .....  | 223 |
| c) <i>La tutela delle risorse idriche</i> .....  | 228 |
| d) <i>La bonifica di siti inquinati</i> .....  | 233 |
| e) <i>L'inquinamento atmosferico</i> .....   | 235 |
| f) <i>La tutela del paesaggio</i> .....  | 237 |
| g) <i>Le aree ed i siti protetti</i> .....   | 239 |
| h) <i>La tutela della fauna</i> .....  | 241 |
| i) <i>Le valutazioni ambientali</i> .....  | 243 |
| j) <i>Il danno ambientale</i> .....  | 246 |
| 1.1.13. <i>L'operare congiunto della competenza in tema di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s) con altre competenze</i> .....   | 248 |
| a) <i>«Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e «tutela della concorrenza» (secondo comma, lettera e)</i> .....                                 | 248 |
| b) <i>«Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e «ricerca scientifica e tecnologica» (terzo comma)</i> .....                                     | 250 |
| c) <i>«Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e «tutela della salute» (terzo comma)</i> .....   | 251 |
| d) <i>«Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e pluralità di altre competenze (secondo, terzo e quarto comma)</i> .....                         | 252 |
| 1.2. <i>Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)</i> .....  | 256 |
| 1.2.1. <i>«Istruzione» (rinvio)</i> .....  | 256 |
| 1.2.2. <i>«Professioni»</i> .....  | 256 |
| 1.2.3. <i>«Tutela della salute»</i> .....  | 258 |
| 1.2.4. <i>«Governo del territorio»</i> .....   | 260 |
| 1.2.5. <i>L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «governo del territorio»</i> .....                         | 262 |
| 1.2.6. <i>L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute», di «protezione civile» e di «governo del territorio»</i> ..... | 263 |
| 1.2.7. <i>«Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»</i> .....   | 265 |
| 1.2.8. <i>«Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»</i> .....  | 267 |
| 1.2.9. <i>«Valorizzazione dei beni [...] ambientali»</i> .....   | 276 |
| 1.3. <i>Le materie di competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.)</i> .....   | 277 |
| 1.3.1. <i>«Turismo»</i> .....  | 277 |
| 1.3.2. <i>«Servizi pubblici locali»</i> .....  | 278 |
| 1.3.3. <i>«Formazione professionale»</i> .....   | 279 |
| 2. <i>Il principio cooperativo</i> .....   | 280 |
| 3. <i>Il principio di sussidiarietà</i> .....  | 285 |
| 4. <i>L'autonomia finanziaria regionale</i> .....  | 287 |
| 5. <i>Il potere sostitutivo</i> .....  | 289 |
| 6. <i>La libera circolazione tra Regioni</i> .....   | 292 |
| 7. <i>Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome</i> .....   | 293 |
| 7.1. <i>Le norme di attuazione degli statuti regionali</i> .....   | 294 |
| 7.2. <i>Le leggi statutarie</i> .....  | 294 |
| 7.3. <i>La ripartizione delle competenze normative tra Stato ed autonomie speciali</i> .....   | 295 |
| 7.4. <i>Le forme di raccordo con lo Stato</i> .....  | 300 |
| 7.5. <i>L'autonomia finanziaria</i> .....  | 302 |



# Introduzione

## 1. Alcuni dati statistici

Le rilevazioni statistiche relative alla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2009 appaiono di particolare interesse sotto molteplici profili. Da una osservazione cui si associ una comparazione tra l'ultimo anno e quelli precedenti emergono, infatti, elementi di novità significativi (concernenti principalmente il giudizio in via incidentale), insieme con alcuni aspetti di continuità rispetto al passato.

Di seguito, si forniranno alcuni dei dati che si ritengono più indicativi al fine di dare un quadro, anche «quantitativo», dell'attività svolta dalla Corte costituzionale nel 2009.

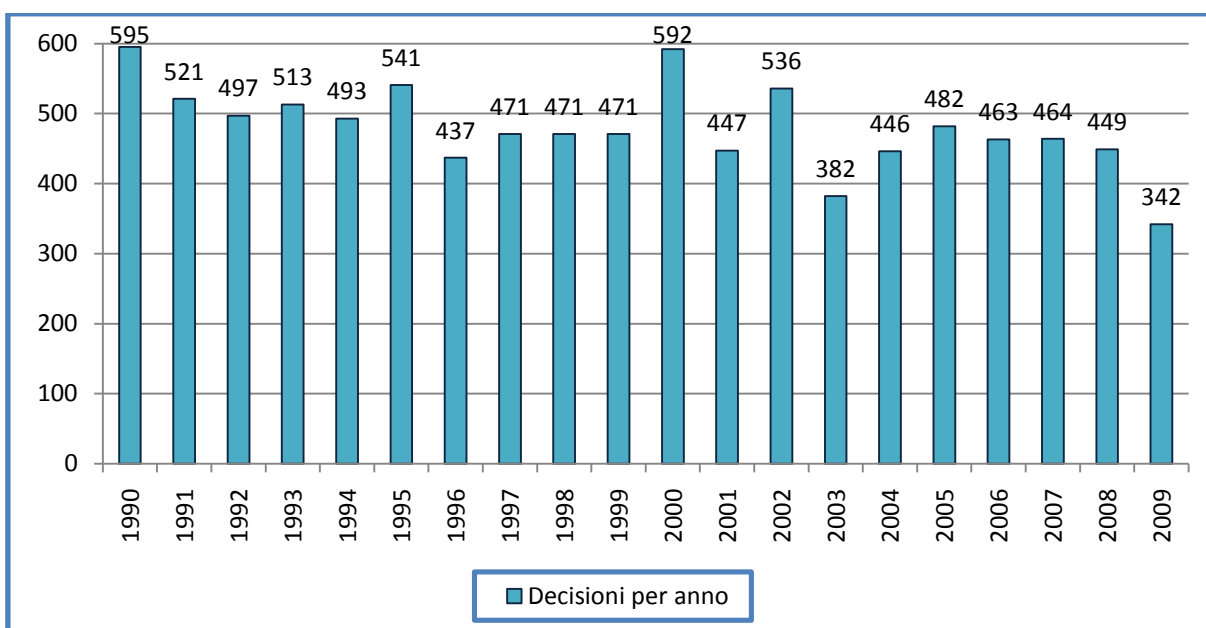
### 1.1. Il totale delle decisioni

Il totale delle decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2009 è di 342, cui dovrebbero aggiungersi le ordinanze non numerate (quali, ad esempio, quelle che si pronunciano in merito all'ammissibilità di interventi di terzi).

Si tratta di un dato sensibilmente inferiore a quello del 2008 (-23,83% rispetto alle 449 dello scorso anno) e, soprattutto, a quello della media degli ultimi venti anni, attestata a 480,65 decisioni annue. In questo lasso di tempo, soltanto nel 2003 si era scesi sotto la soglia delle 400 decisioni (382); per trovare un dato più basso, è necessario tornare indietro a prima del periodo del c.d. «smaltimento dell'arretrato» (1987-1989), e segnatamente alle 319 decisioni rese nell'anno 1986.

Il grafico n. 1 illustra l'andamento su base annua degli ultimi venti anni. Da esso si coglie, tra l'altro, una progressiva contrazione del numero di decisioni: ponendo il 2003 come *discrimen*, gli anni più prossimi hanno visto, rispetto agli antecedenti, numeri significativamente ridotti, peraltro nell'ambito di una tendenza che, dal 2006, pare consolidarsi nel senso della diminuzione.

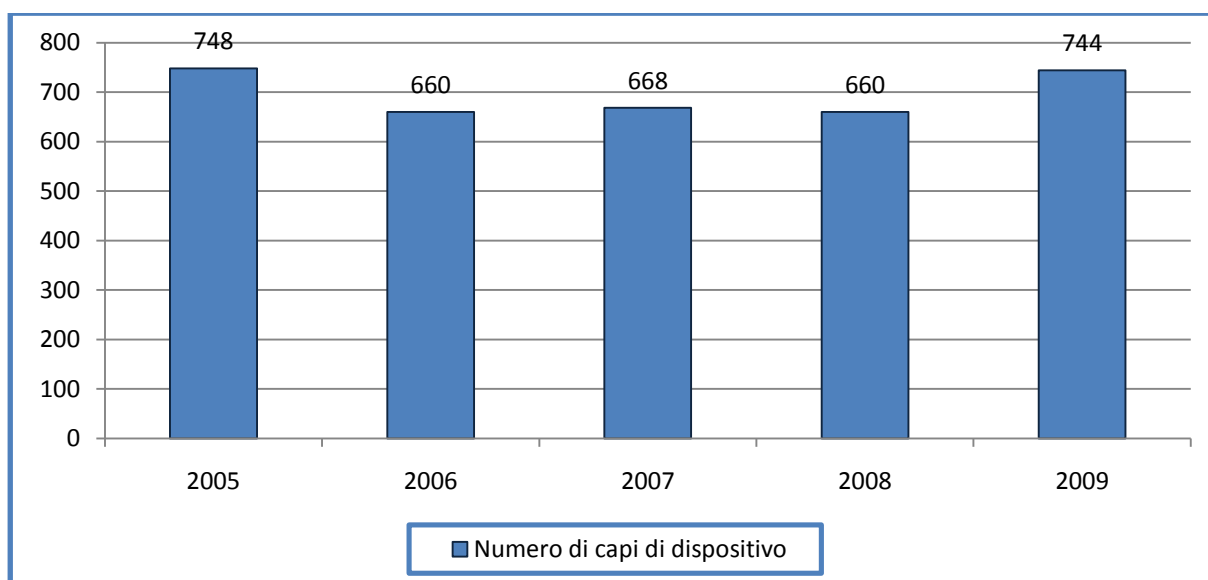
**Grafico n. 1 - Le decisioni annuali (1990-2009)**



La diminuzione riscontrata rispetto al passato è dovuta ad una serie di fattori, tra i quali può inserirsi la minore quantità di atti di promovimento (su cui v. *infra*, par. seguente); su tutti i fattori, peraltro, si erge la complessità delle cause affrontate. A suffragio di questa conclusione può essere preso in considerazione il numero di capi di dispositivo contenuti nell'insieme delle pronunce. Da esso emerge che l'attività della Corte, lungi dal conoscere un rallentamento, ha addirittura segnato un incremento a livello quantitativo. Sommando tutti i capi di dispositivo contenuti nelle decisioni del 2009, si raggiunge una quota (744) significativamente superiore a quella del 2008 (quando i capi di dispositivo totali erano stati 660: l'incremento è dunque stato del 12,72%), a sua volta posta sulla stessa linea di quelle del 2007 (668 capi di dispositivo) e del 2006 (660). Il dato del 2009 eguaglia, sostanzialmente, i 748 capi di dispositivo delle decisioni rese nel 2005. Da notare è che, nel 2005, il numero di decisioni era stato di 482, il che rende evidente il grado di complessità media di una decisione del 2009: se, nel 2005, ogni decisione recava, in media, 1,55 dispositivi (nel 2006, erano 1,43; nel 2007, 1,44; nel 2008, 1,47), nel 2009 ogni decisione reca, mediamente, ben 2,19 dispositivi.

Il grafico n. 2 mostra l'andamento del numero di capi di dispositivo negli ultimi cinque anni.

**Grafico n. 2 - Il numero di capi di dispositivo per anno (2005-2009)**



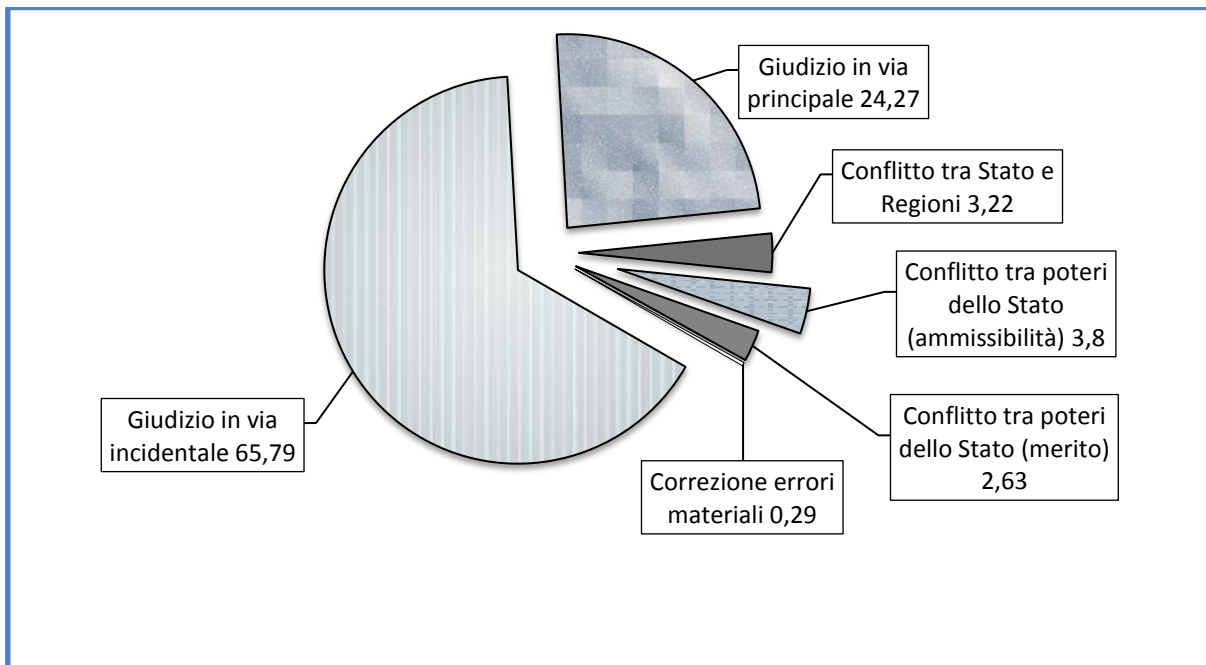
I dati fin qui riportati acquistano interesse ulteriore quando si passi ad analizzare la suddivisione per tipi di giudizio.

Le 342 decisioni sono così ripartite: 225 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 82 nel giudizio in via principale; 10 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni; 22 in quello per conflitto tra poteri dello Stato, di cui 13 ordinanze emesse in sede di giudizio di ammissibilità e 9 decisioni rese nella fase di merito; 1 ordinanza di correzione di errori materiali; a completare il quadro, si pongono poi 2 pronunce che hanno deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti (si precisa, sin d'ora, che, nelle rilevazioni che seguiranno, esse verranno computate per metà nei dati del giudizio in via principale e per metà in quelli del conflitto intersoggettivo). Non constano, quest'anno, decisioni sull'ammissibilità di richieste di *referendum* abrogativo.

Tradotti questi valori in termini percentuali, può notarsi che il giudizio in via incidentale resta preponderante, con il 65,79% del totale delle decisioni, anche se, come si dirà tra breve, conosce, rispetto al passato, una chiara contrazione; segue il giudizio in via principale, con il 24,27%. La restante quota, di un decimo delle decisioni, è ripartita tra il 3,22% dei conflitti tra enti territoriali,

il 6,43% dei conflitti tra poteri (più in particolare, il 3,80% per le decisioni nella fase dell'ammissibilità ed il 2,63% per quelle nella fase di merito) e lo 0,29% corrispondente all'ordinanza di correzione di errori materiali. Il grafico n. 3 illustra questi valori percentuali.

**Grafico n. 3 - I tipi di giudizio nel 2009 (sul totale delle decisioni)**



Due elementi meritano di essere segnalati preliminarmente. L'uno consiste nella netta preponderanza dei giudizi di legittimità costituzionale e nella connessa marginalizzazione degli altri giudizi. Incrementando leggermente il dato del 2008, quando la somma delle percentuali del giudizio in via incidentale e di quello in via principale era stata pari all'88,42%, nel 2009 si è raggiunta la quota dei nove decimi dell'intero contenzioso (90,06%). Per ritrovare un dato analogo, devesi risalire al 2002 (89,73%), mentre l'ultima volta che si è avuto un dato superiore è stato nel 1998 (90,23%). Negli anni più recenti, prima della crescita registrata nel 2008, le percentuali avevano oscillato su valori decisamente più bassi, tra il minimo storico del 2003 (80,37%) ed il massimo del 2005 (85,87%).

Della concentrazione di giudizi di legittimità ha beneficiato essenzialmente il giudizio in via principale. Il secondo elemento da rimarcare è, infatti, la chiara diminuzione del numero di decisioni rese nell'ambito del giudizio in via d'eccezione. Per trovare un dato che, in termini assoluti, sia inferiore a quello del 2009, si torna al 1981 (172 decisioni); da allora, il valore più basso era stato quello di 250, del 2003.

La contrazione del giudizio in via incidentale trova una chiara conferma se si analizzano i capi di dispositivo contenuti nelle singole decisioni. Nell'ambito del giudizio in via incidentale, i dispositivi sono stati 277, in netto calo rispetto agli anni passati: nel 2008, erano stati 422 (il decremento è pari dunque al 34,36%); nel 2007, 381; nel 2006, 328; nel 2005, 369. Il giudizio in via principale ha visto, di contro, un consistente aumento, tanto addirittura da superare il giudizio in via incidentale: i 417 capi di dispositivo del 2009 segnano una crescita affatto notevole rispetto ai 183 del 2008 (+127,87%), ma anche rispetto ai 209 del 2007, ai 256 del 2006 ed ai 309 del 2005 (senza contare i 9 capi di dispositivo presenti nelle decisioni che hanno deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti intersoggettivi, numero che verrà computato per metà in un giudizio e per metà nell'altro).

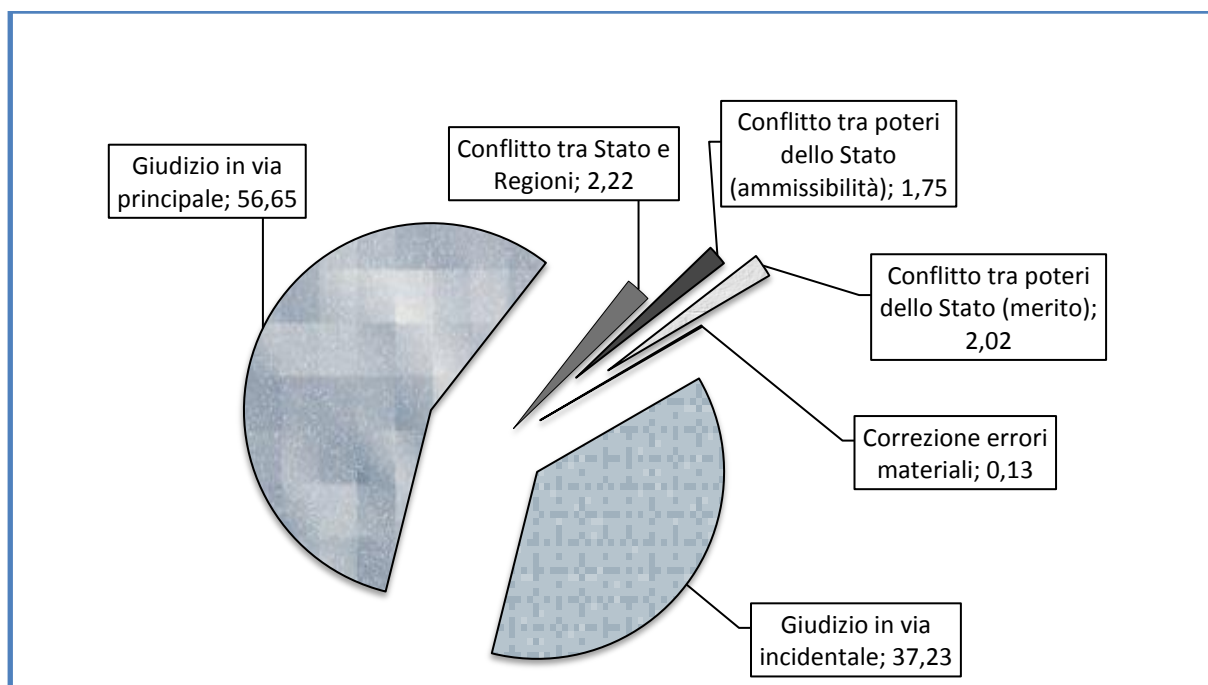
La marginalizzazione degli altri giudizi è testimoniata anche dal numero di capi di dispositivo: nei conflitti tra enti territoriali, sono stati 12, contro i 16 del 2008 (negli anni precedenti, i valori

erano stati anche più elevati: 33, nel 2007, 24, nel 2006; 18, nel 2005); le ordinanze rese nella fase di ammissibilità di conflitti interorganici si attestano a 13 dispositivi (22, nel 2008; 11, nel 2007; 25, nel 2006; 23, nel 2005); per quanto attiene alla fase di merito, i capi di dispositivo sono stati 15, con un leggero incremento rispetto ai 13 del 2008, ma in netto calo rispetto al 2007 (32), al 2006 (26) ed al 2005 (24).

In termini percentuali, i 744 capi di dispositivo risultano così suddivisi: il giudizio in via incidentale copre il 37,23%, il giudizio in via principale (in esso computando la metà dei dispositivi delle decisioni che hanno deciso congiuntamente anche conflitti intersoggettivi) il 56,65%; il conflitto tra Stato e Regioni si attesta al 2,22%, il conflitto tra poteri all'1,75%, per la fase dell'ammissibilità, ed al 2,02%, per la fase di merito; il dispositivo reso in sede di correzione di errori materiali copre, infine, lo 0,13%.

Il grafico n. 4 illustra la ripartizione percentuale appena descritta.

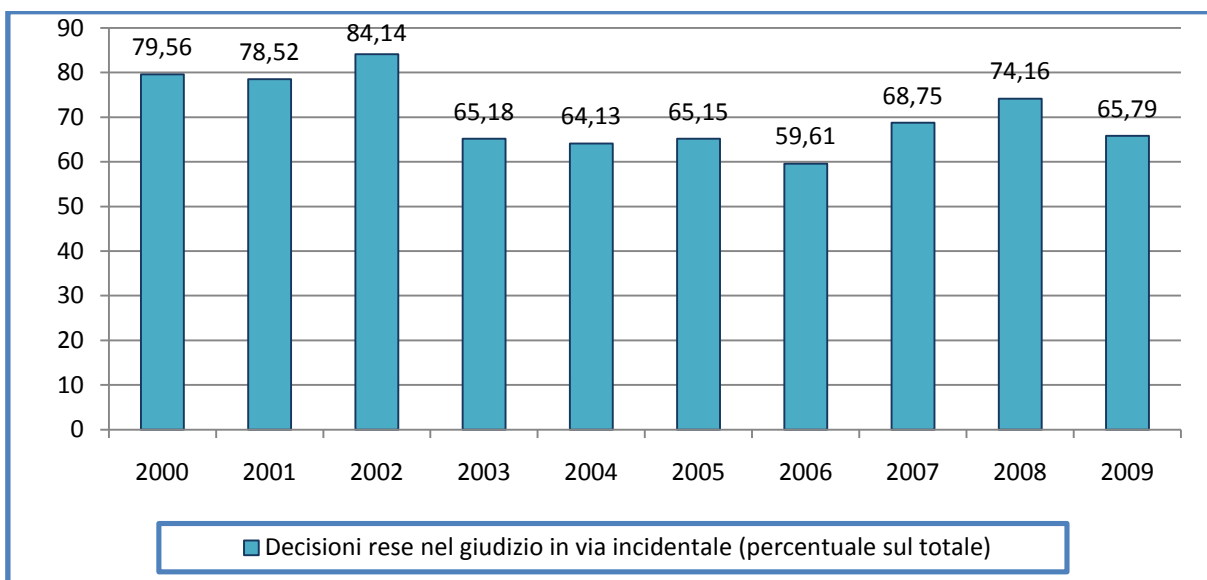
**Grafico n. 4 - I tipi di giudizio nel 2009 (sul totale dei capi di dispositivo)**



Tornando al dato inerente (non ai capi di dispositivo, ma) alle decisioni, e soffermandosi sul peso che, in percentuale, il giudizio in via incidentale ha sul complesso dell'attività della Corte, il 2009 ha segnato una inversione di tendenza rispetto al recente passato. Dopo che il giudizio in via incidentale aveva toccato un picco negativo nel 2006 (quando era sceso, per la prima volta dopo il 1956 – quando la percentuale fu del 58,82 –, sotto la soglia del 60%: 59,61%), dall'anno successivo si era assistito ad un progressivo recupero, tale da riportare questo tipo di giudizio, nel 2008, su valori (74,16%) quasi assimilabili a quelli del periodo anteriore al 2003. Rispetto allo scorso anno, nel 2009 si è assistito ad una diminuzione dell'8,37%, corrispondente ad un saldo negativo di 108 decisioni.

Il grafico n. 5 mostra l'andamento del giudizio in via incidentale negli ultimi dieci anni.

**Grafico n. 5 - Il giudizio in via incidentale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2009)**

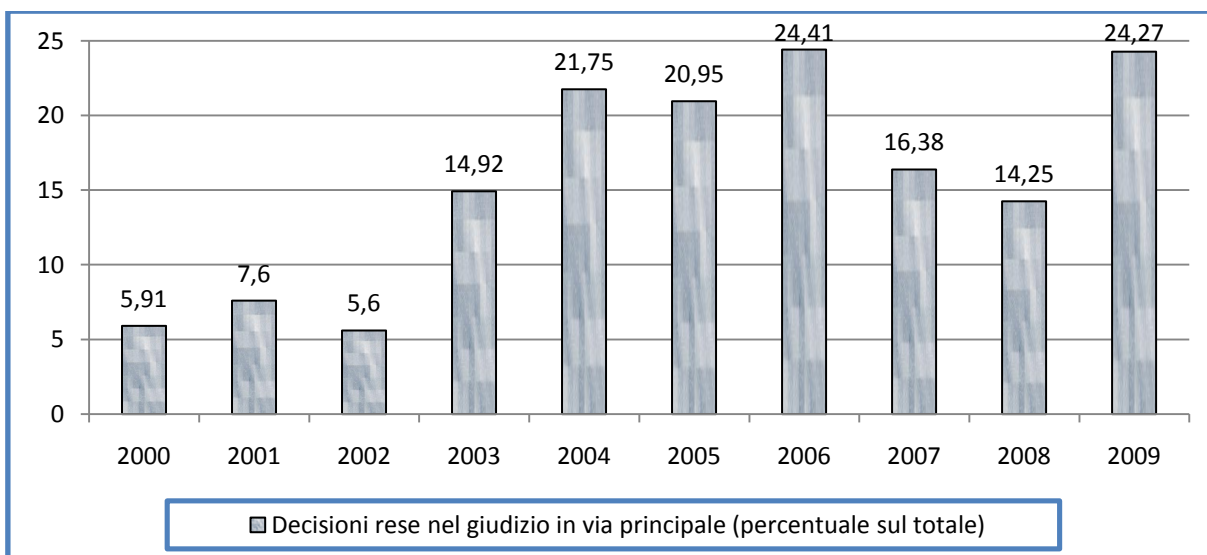


La diminuzione del numero di decisioni complessivo cui si è assistito nel 2009 non ha frenato la crescita del giudizio in via principale, in valore assoluto (+19 rispetto alle 64 del 2008) e, soprattutto, in percentuale (+10,02 punti rispetto al 14,25% del 2008). Il 24,27% del peso del giudizio in via d'azione sul totale delle decisioni quasi eguaglia il picco del 2006, a sua volta secondo solo al 41,18% rappresentato dalle 14 pronunce del 1956.

La contrazione del contenzioso in via principale registrata nel biennio 2007-2008 ha quindi lasciato spazio ad una nuova conflittualità, in un contesto, tuttavia, parzialmente diverso da quello degli anni 2003-2006, non fosse altro perché alcune delle difficoltà nell'attuazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che avevano suggerito una spiegazione dei dati tanto elevati raggiunti dal giudizio in via d'azione, sono state proprio in quel periodo superate.

Il grafico n. 6 mostra l'andamento del giudizio in via principale negli ultimi dieci anni.

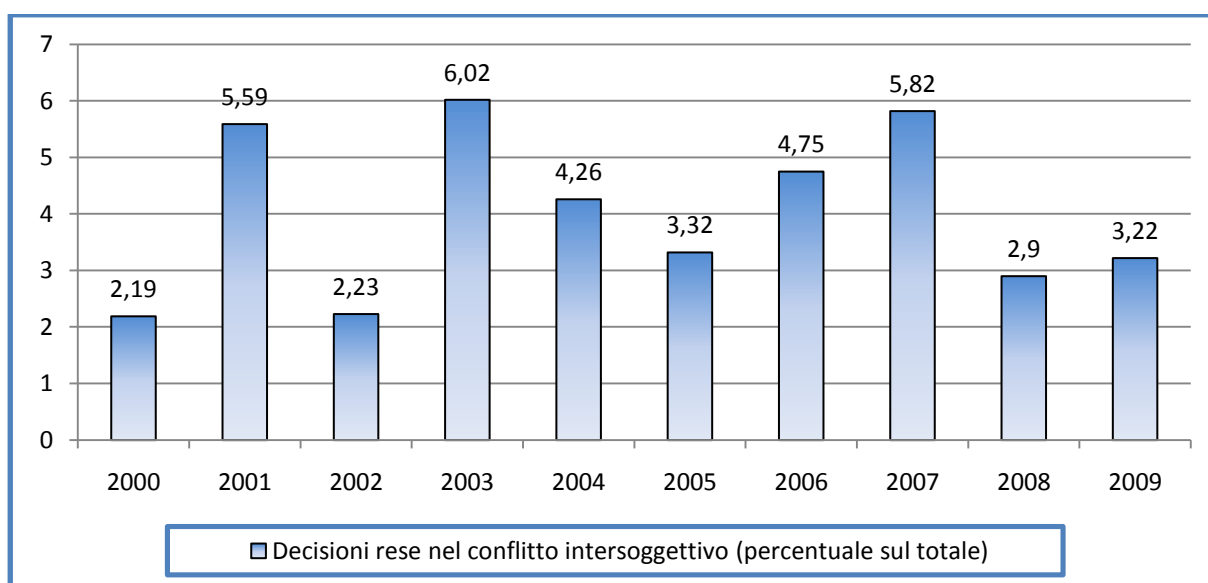
**Grafico n. 6 - Il giudizio in via principale in rapporto al totale delle decisioni (2000-2009)**



Per quanto attiene al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2009 segna, in termini assoluti (sommando alle 10 decisioni su soli conflitti, metà delle 2 pronunce che hanno deciso congiuntamente conflitti e giudizi in via principale), un leggero decremento rispetto allo scorso anno (-2 decisioni); in termini di peso percentuale, tuttavia, può constatarsi un lieve aumento (+0,32 rispetto al 2,90% del 2008), tanto contenuto da non poter essere letto se non in chiave di continuità rispetto ai dodici mesi precedenti. Si è rimasti, in ogni caso, piuttosto lontani dalla media degli ultimi due lustri, superiore al 4%, e al di sotto dei valori costantemente registrati dal 2003.

Il grafico n. 7 illustra l'andamento dei conflitti intersoggettivi nell'ultimo decennio.

**Grafico n. 7 - Il conflitto intersoggettivo in rapporto al totale delle decisioni (2000-2009)**



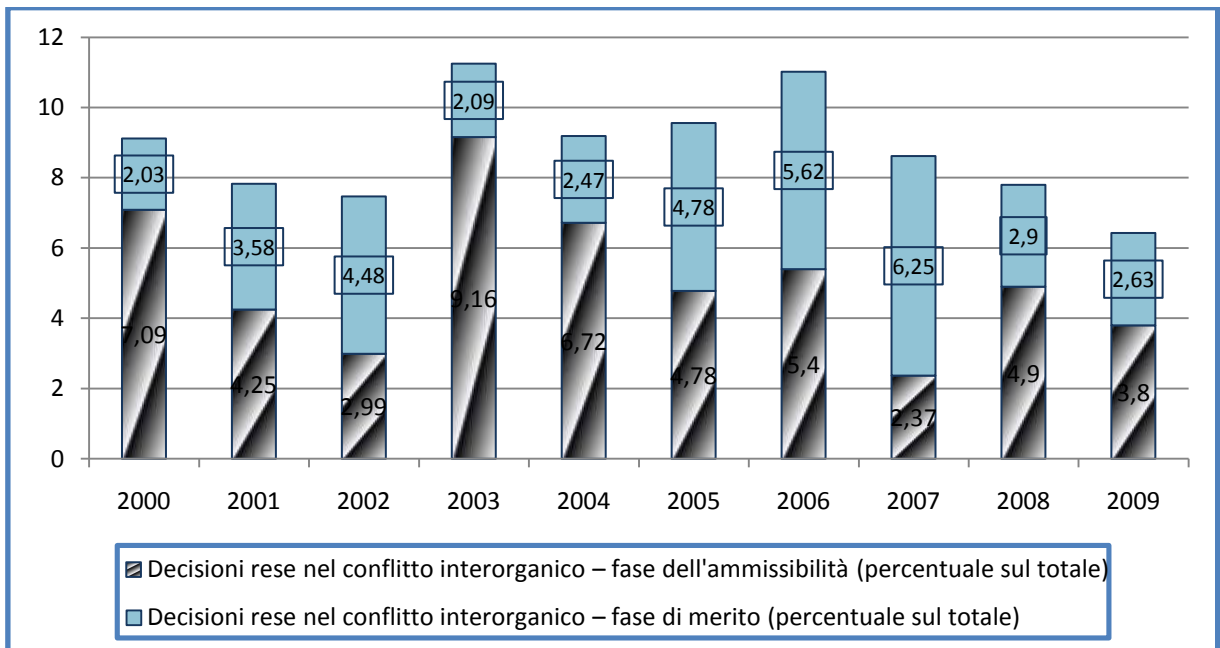
Per quel che concerne i conflitti tra poteri dello Stato, il dato complessivo delle decisioni rese nelle due fasi del giudizio evidenzia, per il 2009, un decremento marcato in valore assoluto (-13 decisioni rispetto alle 35 del 2008) ed in percentuale (-1,37% rispetto al 7,80% del 2008). Il valore del 2009 si pone, dunque, significativamente al di sotto della media dell'ultimo decennio, attestata attorno all'8,5% del totale delle decisioni.

Disaggregando le decisioni della fase di ammissibilità da quelle della fase di merito, sono le prime ad aver subito la contrazione più rilevante (-9 decisioni rispetto alle 22 del 2008), anche in termini percentuali (-1,10% rispetto al 4,90% del 2008). In calo sono anche le decisioni rese nella fase di merito, un calo, peraltro, apprezzabile in valore assoluto (-4 rispetto alle 13 del 2008) ed appena percettibile in termini percentuali (-0,27 punti rispetto al 2,90% del 2008).

Il grafico n. 8 mostra l'andamento del conflitto interorganico nell'ultimo decennio, distinguendo tra decisioni rese in fase di ammissibilità e decisioni rese in fase di merito. Da esso può constatarsi come il 2009 segni, complessivamente, il picco negativo degli ultimi due lustri.

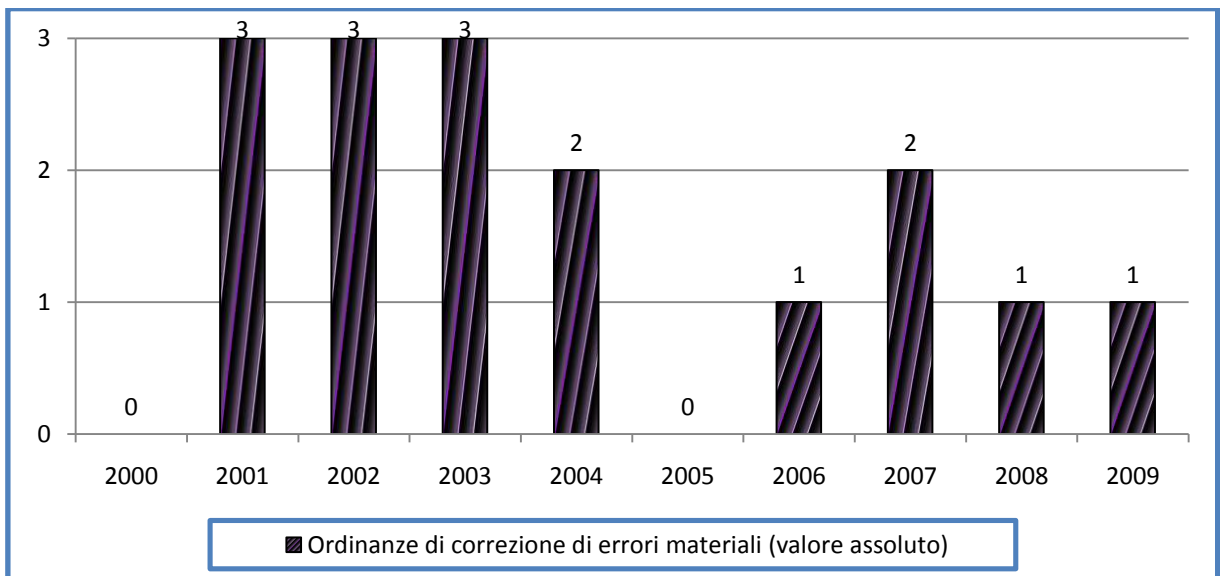


**Grafico n. 8 - Il conflitto interorganico in rapporto al totale delle decisioni (2000-2009)**



Scarsamente rilevanti, vista la loro esiguità, sono i dati relativi alle ordinanze di correzione di errori materiali. Il grafico n. 9 ne è una dimostrazione.

**Grafico n. 9 - Le ordinanze di correzione di errori materiali (2000-2009)**



### ***1.2. Il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento***

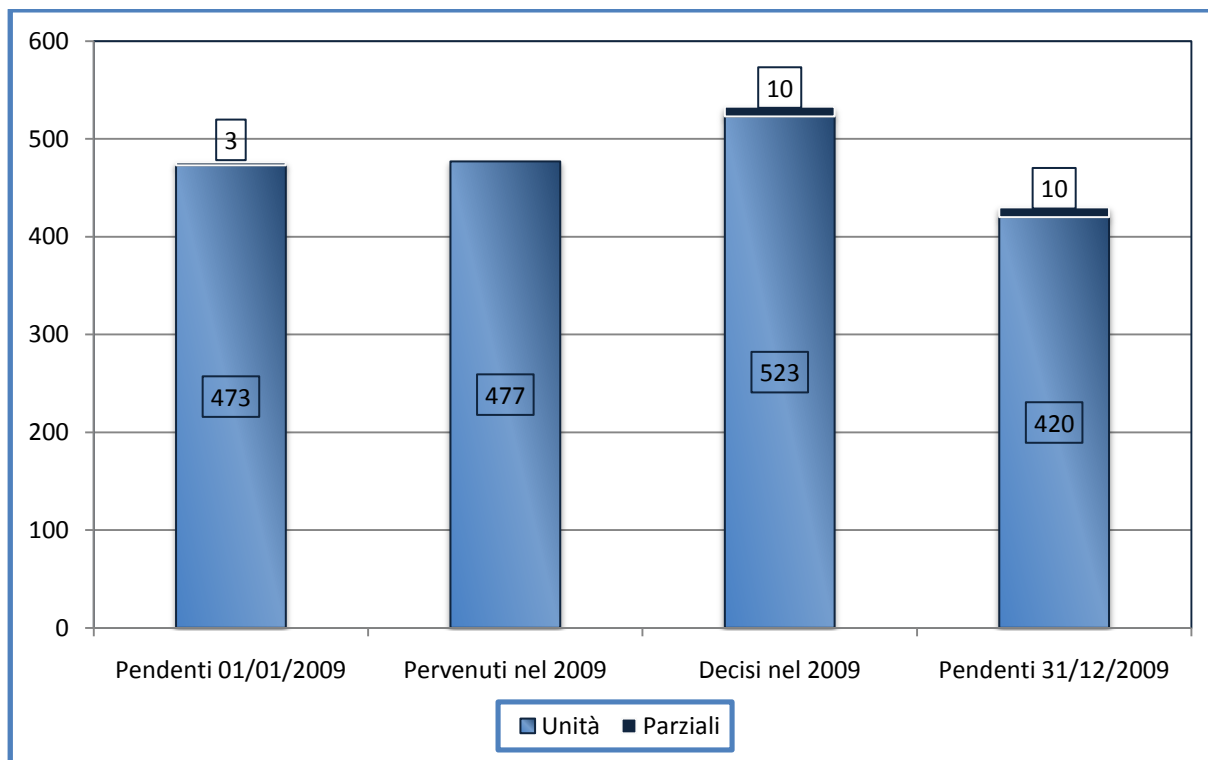
Quanto emerso con riferimento al numero di decisioni trova ampie conferme ed ulteriori specificazioni attraverso l'esame del rapporto tra atti di promuovimento pervenuti alla Corte, giudizi definiti nell'anno 2009 e variazione delle pendenze tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre.

In linea generale, deve constatarsi un saldo attivo tra il totale dei giudizi definiti (533, di cui 10

parzialmente) ed atti di promuovimento pervenuti (477), da cui risulta una riduzione delle pendenze dalle 476 (di cui 3 parziali) del 1° gennaio alle 430 (di cui 10 parziali) del 31 dicembre: la riduzione di 46 unità è pari al 9,66% del dato di partenza.

Il grafico n. 10 descrive questo andamento.

**Grafico n. 10 - Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (totale, 2009)**



L'andamento generale è in larga misura dipendente da quello che ha caratterizzato il giudizio in via incidentale, relativamente al quale si è assistito ad una drastica riduzione di tutti i dati numerici.

Si sono contratti, innanzi tutto, gli atti di promuovimento, che nel 2009 sono stati 331, ben al di sotto dei 446 del 2008 (-115, pari a -25,78%), a loro volta significativamente inferiori ai quelli del 2007 (857) e del 2006 (701), per tacere degli anni, anche recenti, in cui si è superato il migliaio (nel 2003, con 1196 promuovimenti, e nel 2004, con 1094). In sostanza, il dato del 2009 copre poco più di un quarto (il 27,68%) di quello del 2003. L'anno più recente in cui il numero di atti di promuovimento era stato inferiore a quello del 2009 è il 1968 (288), mentre, da allora, soltanto nel 1970 il dato era stato inferiore alla soglia dei 400 (395). Una chiave di lettura di questi dati può essere data, oltre che dal sempre più solido radicamento della Costituzione a tutti i livelli di governo, dal forte impulso dato, specie dalla seconda metà degli anni novanta, dalla giurisprudenza costituzionale alla configurazione della questione di legittimità costituzionale alla stregua di una *extrema ratio*, da sollevare una volta constatata l'impossibilità di giungere per via interpretativa ad una armonizzazione delle disposizioni legislative alla Costituzione.

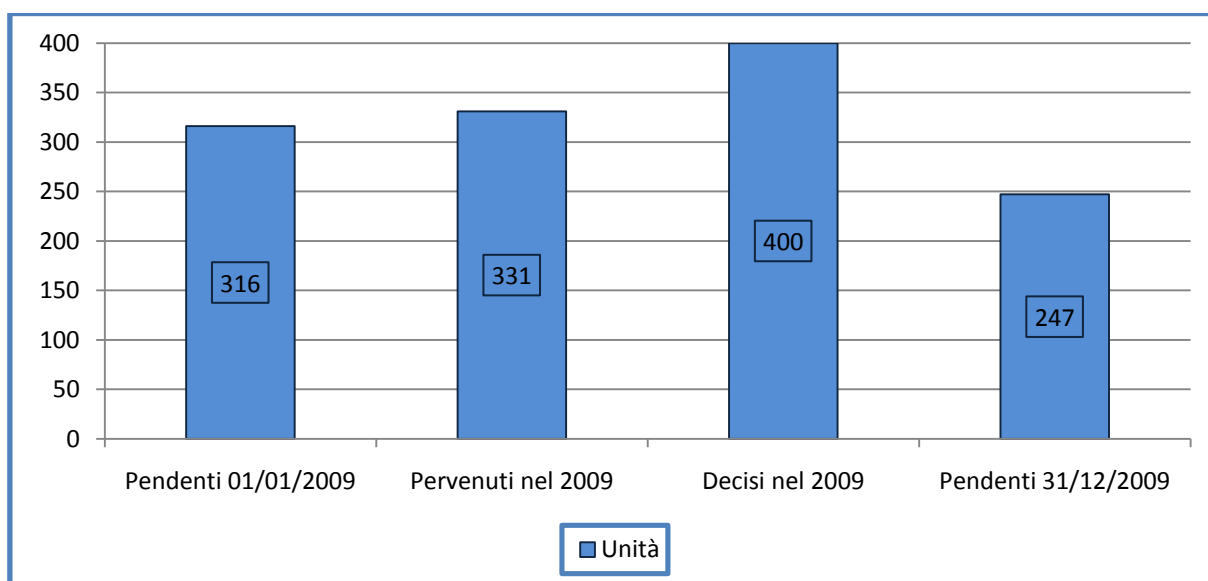
La diminuzione degli atti di promuovimento ha condotto ad una «naturale» – per così dire – diminuzione del numero di giudizi definiti. Il dato di 400 è pari al 50,19% dei 797 giudizi definiti nel 2008. È peraltro da rilevare che il dato del 2009 è tutto sommato assimilabile a quello di altri anni recenti, in particolare ai 435 giudizi definiti nel 2003 e, in certa misura, ai 506 del 2006. Per trovare un dato più basso deve comunque risalirsi fino al 1978 (197).

La combinazione tra giudizi pervenuti e giudizi definiti ha reso il dato delle pendenze

particolarmente basso: i 316 giudizi da definire il 1° gennaio 2009 (dato già di per sé significativamente inferiore rispetto alla media degli anni precedenti) sono divenuti 247 il 31 dicembre (-69, pari a -21,84% del dato iniziale). Per la prima volta dopo il 1990, le pendenze a fine anno sono scese sotto la soglia delle 300 (nel 1990 erano 281); dati meno elevati rispetto a quello del 2009 sono rintracciabili addirittura soltanto nei primi anni di funzionamento della Corte (1956-1964), quando le pendenze avevano oscillato tra le 56 della fine del 1958 e le 204 della fine del 1961. Per restare agli anni più recenti, i 247 giudizi pendenti a fine 2009 sono pari al 20,70% dei 1193 pendenti alla fine del 2003 (il valore più elevato del periodo successivo al 1987).

Il grafico n. 11 offre un quadro di sintesi dei dati del 2009.

**Grafico n. 11 - Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via incidentale, 2009)**



Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si pone sensibilmente al di fuori del *trend* complessivo, giacché non si colgono contrazioni numeriche, bensì incrementi o, al massimo, conferme di valori già riscontrati negli anni precedenti.

Una tendenziale conferma è quella degli atti promouvimento: i 110 ricorsi superano di poco il dato del 2008 (quando erano stati 106). In assoluto, il dato del 2009 è inferiore soltanto ai 116 ricorsi promossi nel 2004 ed ai 111 del 2006. Ciò posto, può comunque tracciarsi una linea di tendenziale uniformità per tutto il periodo 2002-2009, in cui i ricorsi annualmente sottoposti al giudizio della Corte sono stati come minimo 96 (nel 2002). Unica eccezione è il dato del 2007, quando i ricorsi in via principale hanno subito una drastica, temporanea riduzione, attestandosi sui 52.

A fronte della conferma di un alto tasso di conflittualità tra enti territoriali, la Corte ha incrementato la propria attività decisoria, andando a definire 85 giudizi (di cui 3 parzialmente definiti nel 2008) e decidendone parzialmente altri 10. Trattasi di dati chiaramente superiori a quelli dei due anni precedenti (nel 2008, i giudizi definiti erano stati 68, con 3 definizioni parziali; nel 2007 erano stati 69), inferiori, comunque, a quelli del triennio 2004-2006, quando i giudizi definiti avevano sempre superato il centinaio (con il picco dei 133 del 2005, secondo valore di sempre, dopo i 170 del 1988).

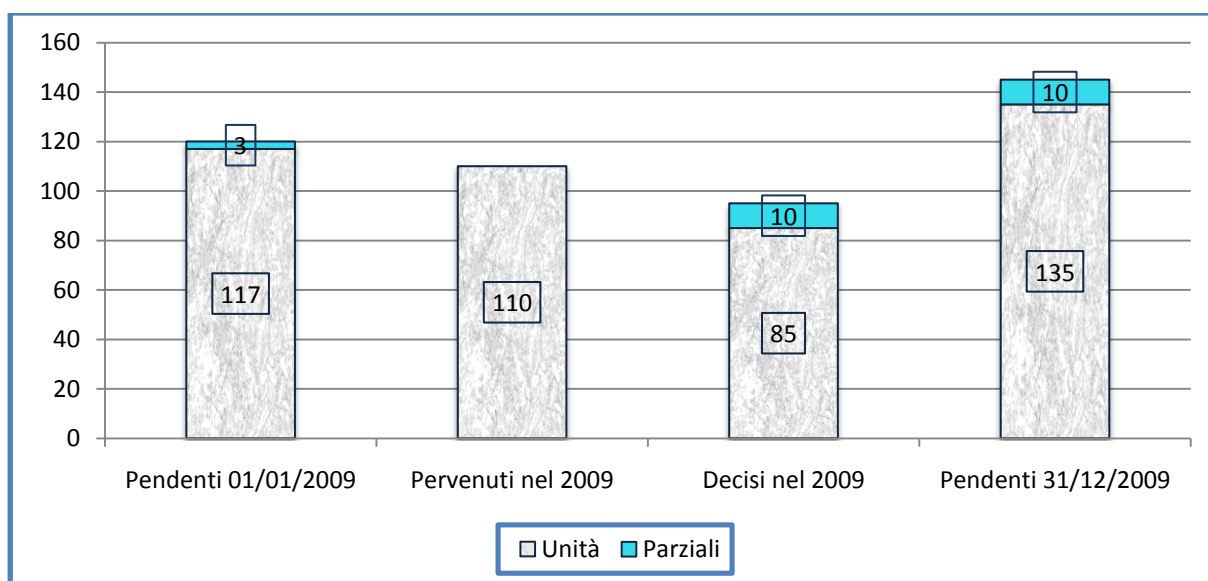
Nonostante l'intensificazione dell'attività decisoria, per il 2009 il saldo tra giudizi pervenuti e giudizi definiti è comunque negativo. Le 120 pendenze (comprehensive di 3 pendenze parziali) del 1° gennaio 2009 sono infatti cresciute fino a 145 (ivi incluse 10 pendenze parziali): la differenza,

in negativo, di 25 ricorsi è pari al 20,83% del dato di partenza.

Un dato particolarmente notevole emerge dal raffronto tra le pendenze nel giudizio in via incidentale e quelle in via principale: il decremento delle prime e l'aumento delle seconde ha assottigliato la differenza fino a 102 unità (nel 2003, la differenza era di 1048, dato più elevato degli ultimi venti anni). Si tratta del quinto dato più basso di sempre, dopo quelli degli anni 1957, 1958 (con il minimo assoluto: 46), 1960 e 1963.

Il grafico n. 12 illustra la dinamica relativa al 2009.

**Grafico n. 12 - Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (giudizio in via principale, 2009)**



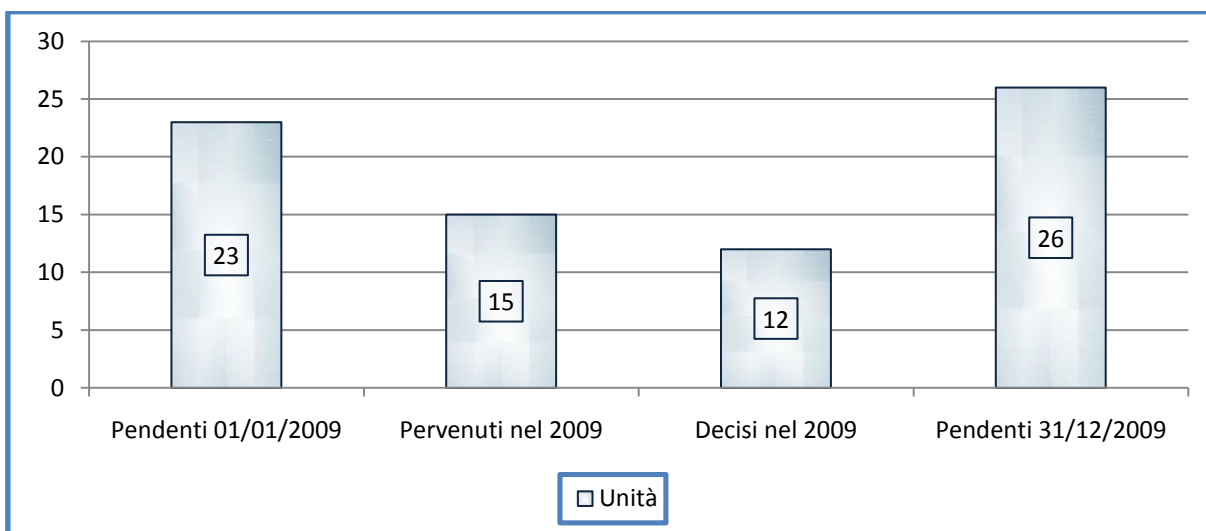
Per quel che attiene ai conflitti tra enti territoriali, le sopravvenienze sono state pari a 15, valore decisamente inferiore alle 28 del 2008, ma assolutamente in linea con quelli del periodo 2003-2007, quando gli atti di promuovimento hanno oscillato tra i 16 del 2004 ed i 12 del 2007.

I ricorsi decisi sono, invece, stati 12, contro i 14 del 2008. Negli anni ancora precedenti (2004-2007), i ricorsi decisi erano stati mediamente più elevati, attestandosi tra i 28 del 2007 ed i 21 del 2004.

Nel 2009, dunque, il numero di conflitti promossi ha superato quello dei conflitti decisi, con il che le pendenze sono aumentate dalle 23 del 1° gennaio alle 26 del 31 dicembre (+13,04% rispetto al dato iniziale). Nonostante l'incremento, il numero di pendenze resta, comunque, tutt'altro che preoccupante: se è vero che si tratta del valore più elevato dal 2006, è però altresì vero che le pendenze del periodo 1996-2005 sono state sempre superiori (anche notevolmente, come nel caso del picco costituito dalle 70 pendenze della fine del 2002).

Il grafico n. 13 dà un quadro di sintesi per il 2009.

**Grafico n. 13 - Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto intersoggettivo, 2009)**



Interessanti sono anche i dati relativi ai conflitti tra poteri dello Stato, per i quali può constatarsi una generalizzata (seppur leggera) flessione del contenzioso.

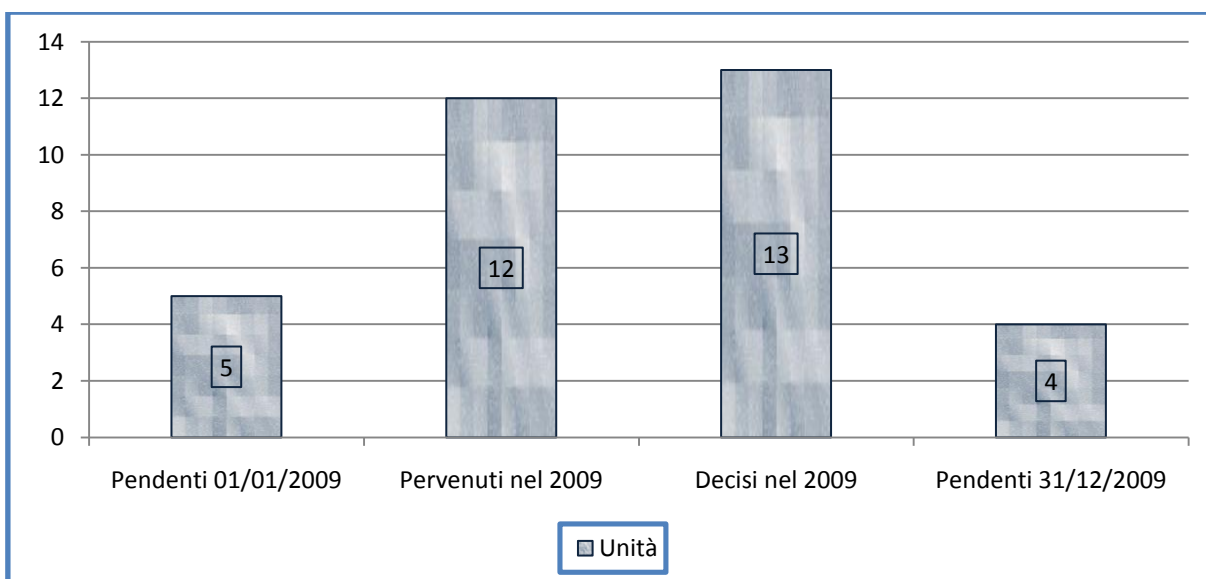
Con riguardo alla fase dell'ammissibilità, i 12 ricorsi pervenuti rappresentano il minimo su base annuale registrato dal 1997 (nel 2008, gli atti di promuovimento erano stati 21).

I 13 ricorsi decisi segnano, anch'essi, una significativa flessione rispetto al 2008 (quando erano stati 24), ma non si sostanziano nel valore minimo degli ultimi anni, giacché superano gli 11 del 2007 (per riscontrare un altro valore inferiore *bisogna*, tuttavia, risalire a prima del 1997).

Il saldo positivo tra ricorsi decisi e ricorsi pervenuti ha ulteriormente ridotto un carico di pendenze già molto contenuto: dalle 5 del 1° gennaio, si è passati alle 4 del 31 dicembre (il valore più basso dal 1997).

Il grafico n. 14 illustra i dati del 2009.

**Grafico n. 14 - Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – ammissibilità, 2009)**



In ordine alla fase di merito, possono riproporsi considerazioni in buona parte simili a quelle svolte per la fase dell'ammissibilità.

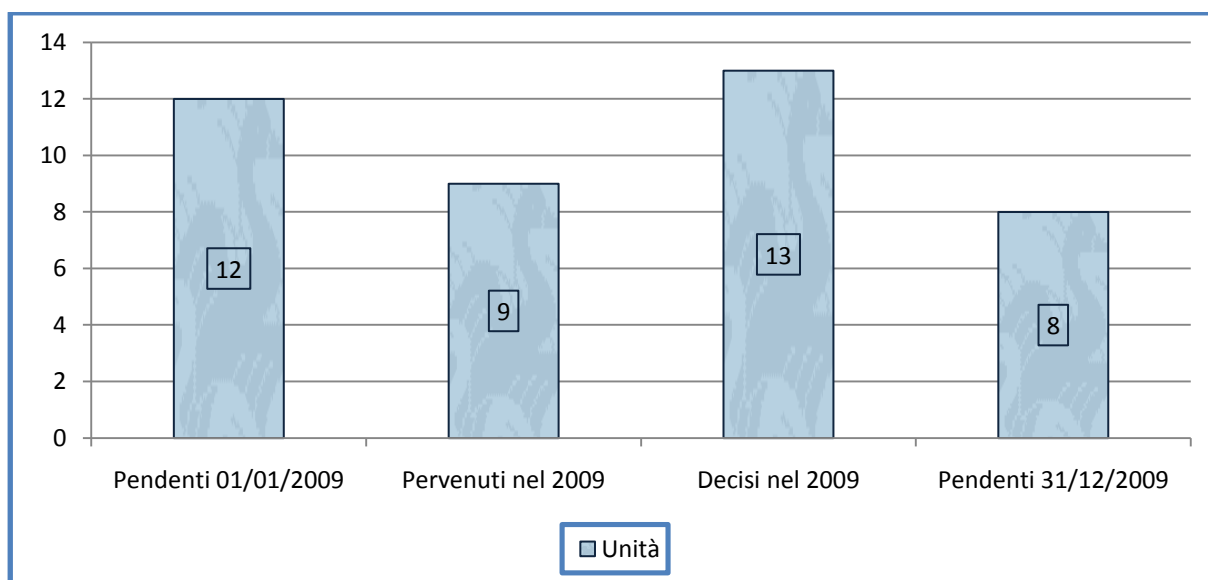
I ricorsi pervenuti sono stati 9, contro i 14 del 2008. Si tratta del valore minimo (al pari di quello del 2007) per il periodo a partire dal 1998.

I ricorsi decisi sono stati, invece, 13, lo stesso numero del 2008. Il dato del 2009 è decisamente inferiore ai massimi raggiunti nel 2006 e nel 2006 (entrambi con 28), ma supera quelli del 2003 e del 2004 (con, rispettivamente, 8 e 11), oltre a quelli anteriori al 2000.

La differenza (in positivo) di 4 tra i ricorsi decisi e quelli pervenuti ha portato ad una riduzione delle pendenze, nel corso dell'anno, da 12 a 8, il dato più basso dal 1999.

Il grafico n. 15 mostra la dinamica inerente al 2009.

**Grafico n. 15 - Giudizi pervenuti, decisi e pendenti (conflitto interorganico – merito, 2009)**



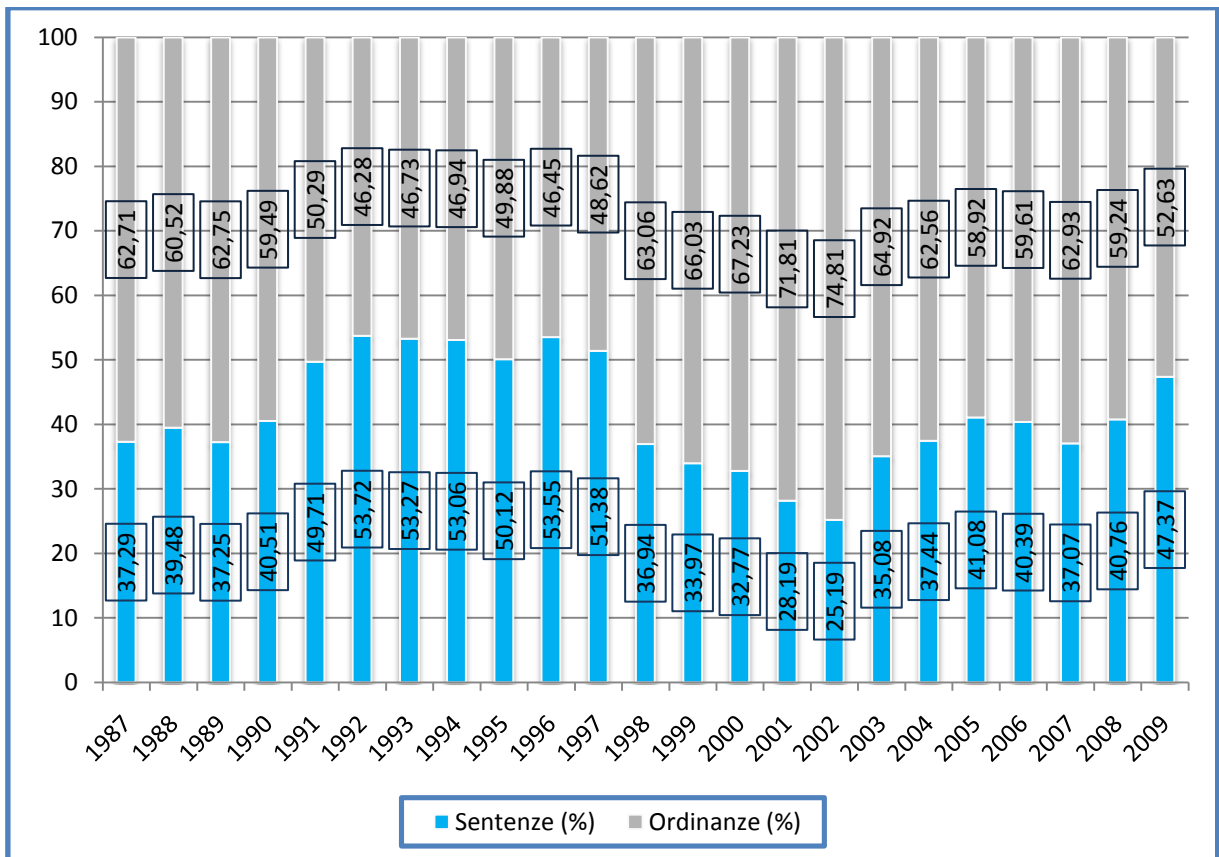
### ***1.3. La forma delle decisioni***

Le 342 decisioni numerate rese nel 2009 si dividono in 162 sentenze e 180 ordinanze, rispettivamente pari al 47,37% ed al 52,63%.

La ripartizione percentuale evidenzia una crescita molto marcata delle sentenze. Nel 2008, le 183 sentenze avevano coperto solo il 40,76% del totale; questo dato era, peraltro, tra i più elevati degli ultimi anni, superato solo dal 41,08% del 2005. Il valore del 2009 va a coronare una tendenza alla crescita pressoché costante della quota di sentenze, successivo al picco negativo del 2002 (25,19%). A partire dalla fase dello «smaltimento dell'arretrato», soltanto negli anni compresi tra il 1991 ed il 1997 le sentenze avevano avuto un peso maggiore (giungendo a superare, negli anni tra il 1992 ed il 1997, le ordinanze).

L'andamento dei rapporti tra sentenze ed ordinanze a partire dalla fase dello smaltimento dell'arretrato è illustrato nel grafico n. 16.

**Grafico n. 16 - Il rapporto tra sentenze ed ordinanze (1987-2009)**

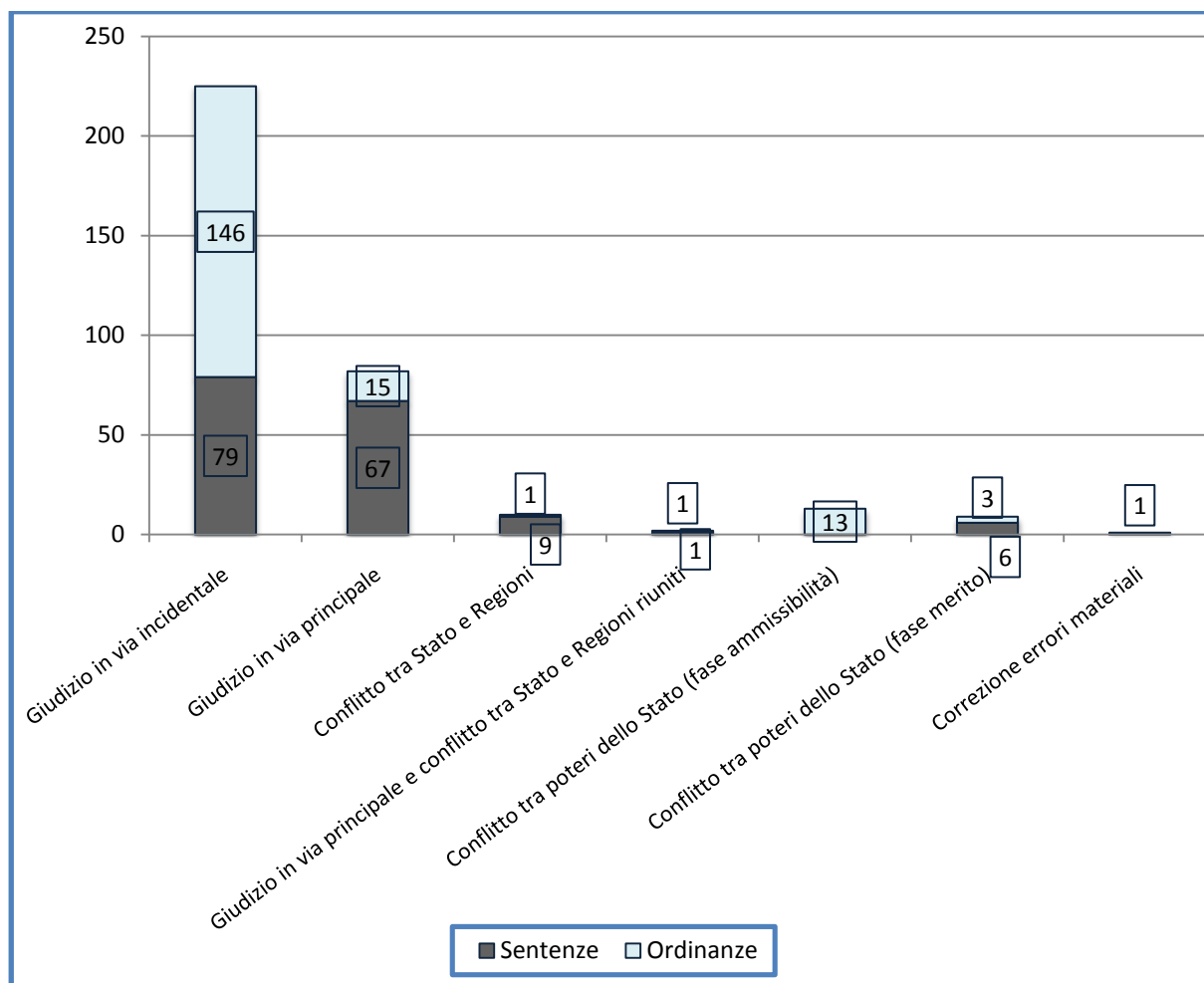


Il quadro generale si arricchisce di spunti di riflessione allorché si vanno a disaggregare i dati delle sentenze e delle ordinanze per tipi di giudizio.

Nel giudizio in via incidentale, sono state rese 79 sentenze e 146 ordinanze (percentuali: 35,11 e 64,89); nel giudizio in via principale, alle 67 sentenze hanno corrisposto 15 ordinanze (percentuali: 81,71 e 18,29); il conflitto tra enti territoriali ha visto 9 sentenze ed 1 ordinanza; la fase di merito del conflitto tra poteri è stata conclusa in 6 casi con sentenza ed in 3 con ordinanza (percentuali: 66,67 e 33,33); i due casi di decisione congiunta di giudizi in via principale e di conflitti tra enti hanno visto 1 sentenza ed 1 ordinanza. Le restanti 14 ordinanze sono quelle adottate nella fase di ammissibilità dei conflitti interorganici (13) e quella di correzione di errori materiali.

Il grafico n. 17 riassume i dati appena forniti.

**Grafico n. 17- Sentenze ed ordinanze per tipo di giudizio (2009)**

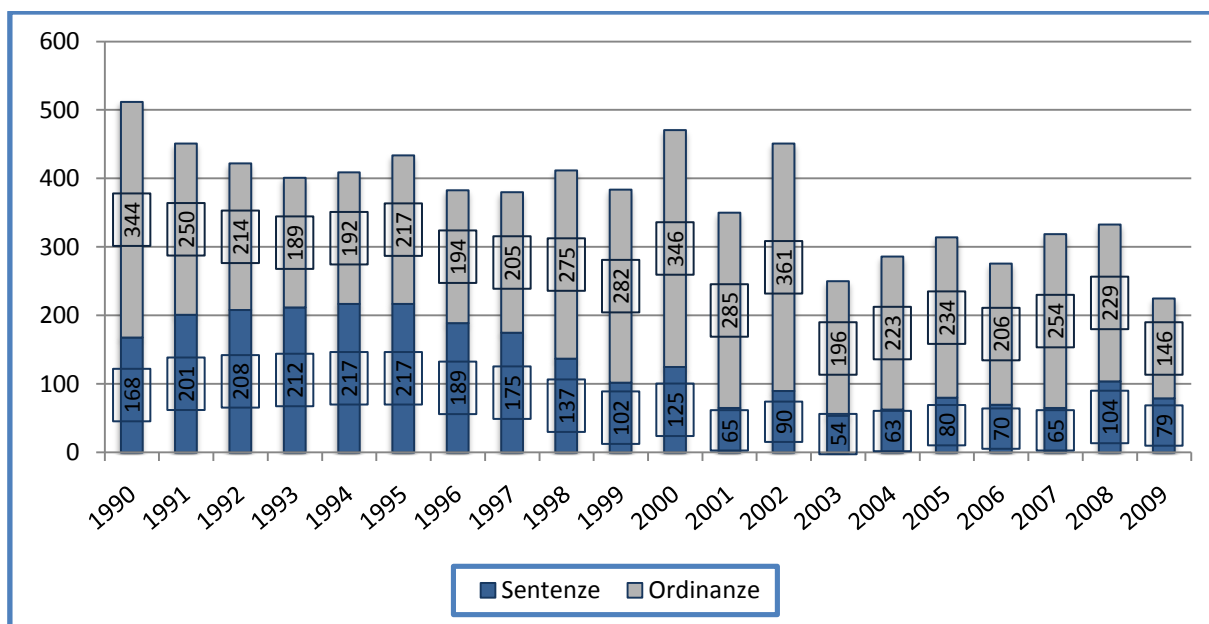


I dati disaggregati per tipo di giudizio mostrano un sensibile rafforzamento della quota di sentenze nell'ambito del giudizio in via incidentale. In termini assoluti, infatti, le 79 sentenze del 2009 si inseriscono tra i valori più elevati degli ultimi anni, nettamente superate solo dalle 104 del 2008: dal 2001 in poi, solo in altri due anni il numero è stato superiore (nel 2002, con 90 sentenze, e nel 2005, con 80), e ciò nonostante quanto si è visto in precedenza relativamente alla diminuzione del totale delle decisioni nel giudizio in via incidentale. Ad essere calate sono state, dunque, essenzialmente le ordinanze, ridottesi di 83 unità rispetto alle 229 del 2008. In quest'ottica, ancor più significativo è che, dal 1997, soltanto in una occasione il numero delle ordinanze rese in un anno nei giudizi in via incidentale fosse inferiore alle 200 (nel 2003, quando sono state 196); a partire dal 1983, al termine di un solo anno si è registrato un numero di ordinanze inferiore rispetto alle 146 del 2009 (nel 1986, quando furono 133).

Il grafico n. 18 illustra l'andamento del rapporto tra sentenze ed ordinanze nel giudizio in via incidentale negli ultimi venti anni.



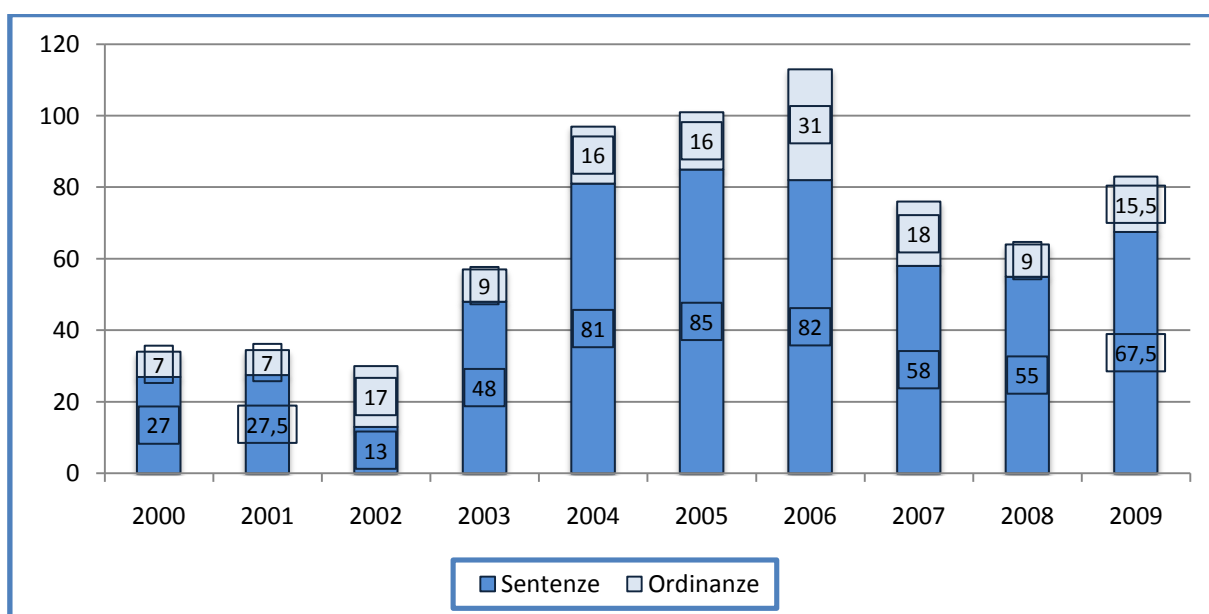
**Grafico n. 18 - Il rapporto tra sentenze ed ordinanze nel giudizio in via incidentale (1990-2009)**



L'altro dato da rimarcare è quello del numero di sentenze rese nel giudizio in via principale. Le 67 del 2009 (cui deve aggiungersi lo 0,5 relativo alla sentenza che ha deciso congiuntamente un giudizio in via principale ed un conflitto tra enti) rappresentano, non solo un netto incremento rispetto alle 55 del 2008, ma uno dei valori più alti nella storia della Corte, dopo quelli del 1988 (106) e del triennio 2004-2006 (81 per il 2004, 85 per il 2005 e 82 per il 2006).

Il grafico n. 19 riassume l'andamento delle sentenze e delle ordinanze nel giudizio in via principale nel corso degli ultimi dieci anni.

**Grafico n. 19 - Il rapporto tra sentenze ed ordinanze nel giudizio in via principale (2000-2009)**

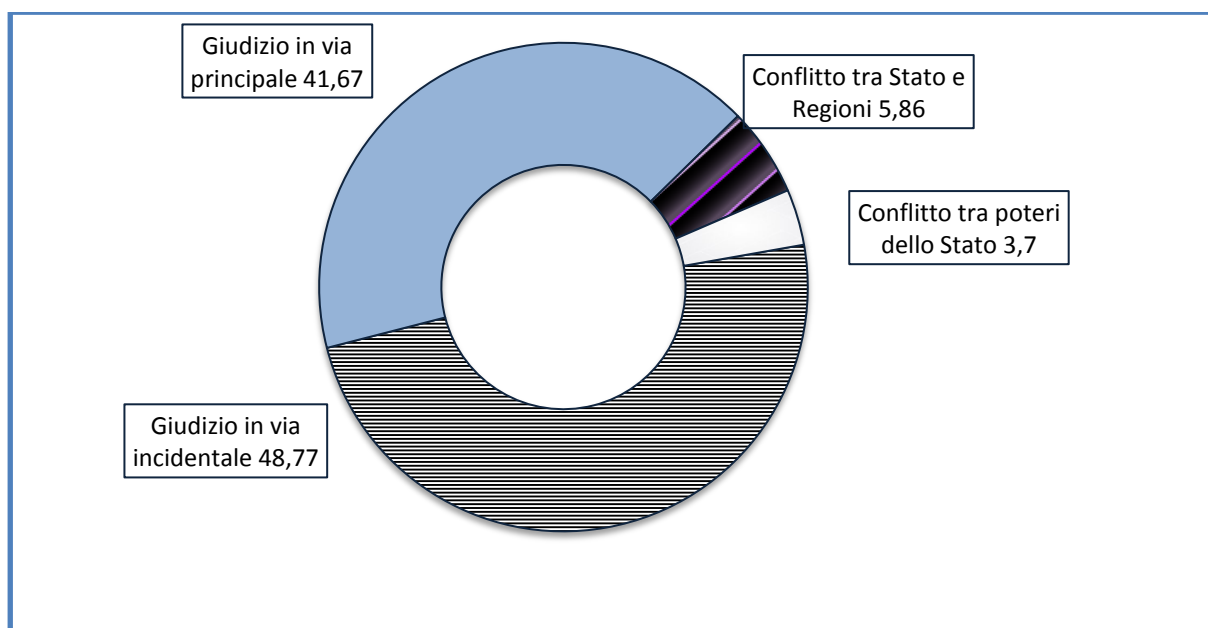


Da notare è che la «tenuta» delle sentenze nel giudizio in via incidentale ha impedito che si riproponesse la situazione – inedita sino al 2004, ma poi ripropostasi anche nel 2005 e nel 2006 – della prevalenza del numero di sentenze rese in sede di giudizio in via d'azione su quelle rese nel giudizio in via d'eccezione. Il sensibile avvicinamento constatato rispetto al 2008 (quando le sentenze in sede di giudizio in via incidentale erano state 49 di più di quelle adottate nel giudizio in via principale) ha portato ad un riassetto delle percentuali di sentenze in rapporto ai tipi di giudizio.

Le 79 sentenze rese nel giudizio in via incidentale sono pari al 48,77% del totale delle sentenze (in calo rispetto al 56,83% del 2008, ma nettamente superiore al 37,79% del 2007), mentre le 67,5 del giudizio in via principale si attestano al 41,67% (superiore ai dati dei due anni precedenti: 30,05% nel 2008 e 33,72% nel 2007); le 9,5 del conflitto intersoggettivo corrispondono al 5,86% (contro il 4,91% del 2008 ed il 13,37% del 2007), mentre le 6 della fase di merito del conflitto interorganico al 3,70% (erano al 6,56% nel 2008 ed al 15,12% nel 2007).

Il grafico n. 20 illustra i dati appena forniti.

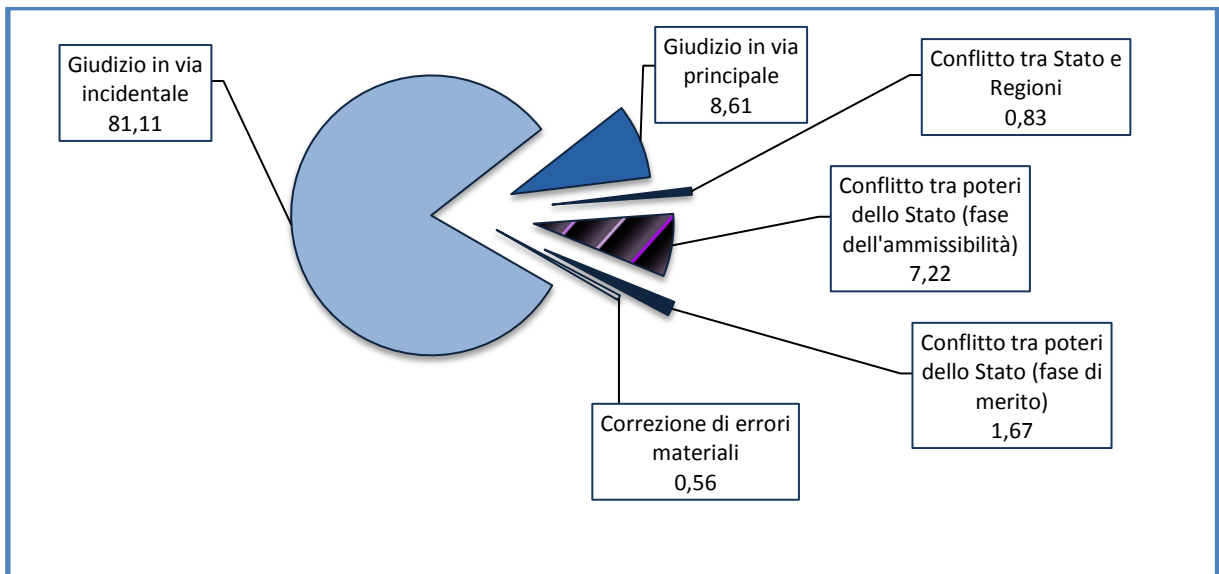
**Grafico n. 20 - Le sentenze per tipo di giudizio (2009)**



Con riguardo alle ordinanze, la tradizionale predominanza del giudizio in via incidentale è lungi dal potersi dire scalfita: le 146 ordinanze emesse in quella sede coprono l'81,11% del totale (in calo, peraltro, rispetto all'86,09% del 2008 ed all'86,97% del 2007); le 15,5 ordinanze del giudizio in via principale l'8,61% (nel 2008 si era al 3,38%, mentre nel 2007 al 6,17%); il dato di 1,5 del conflitto tra enti territoriali si attesta allo 0,83% (era all'1,50% nel 2008 ed all'1,37% nel 2007), mentre le 3 ordinanze della fase di merito del conflitto tra poteri all'1,67% (nel 2008 si era allo 0,38% e nel 2007 all'1,03%); le 13 ordinanze adottate in sede di ammissibilità di conflitti interorganici sono pari al 7,22% (nel 2008, il dato era dell'8,27%, nel 2007 del 3,77%), mentre l'ordinanza di correzione di errori materiali si traduce nello 0,56% del totale (era lo 0,38% nel 2008 e lo 0,69% nel 2007).

Il grafico n. 21 illustra questi dati.

**Grafico n. 21 – Le ordinanze per tipo di giudizio (2009)**



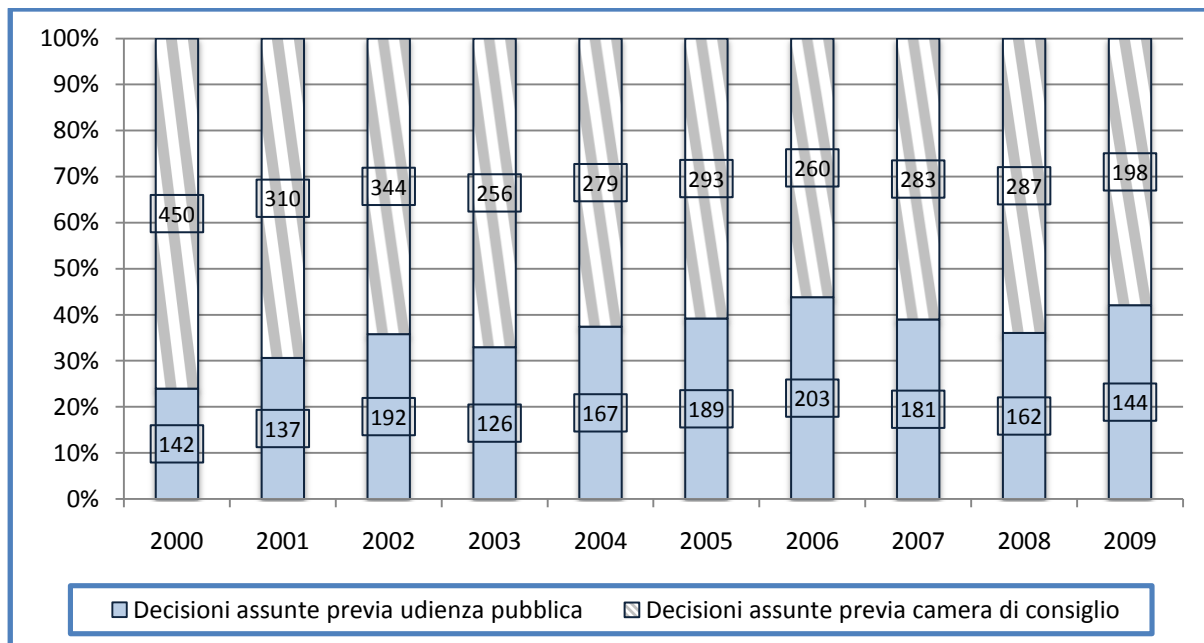
#### ***1.4. La scelta del rito***

Nel corso del 2009, la Corte ha tenuto 39 adunanze, di cui 22 udienze pubbliche e 17 camere di consiglio. Il dato segna una novità rispetto al passato, dal momento che si è spezzato il tendenziale equilibrio tra i due tipi di adunanze (l'equilibrio è stato assoluto rispetto alle 38 adunanze del 2007 ed alle 36 del 2005); equilibrio alterato, al più, solo dalla prevalenza del rito camerale (ciò che è avvenuto nel 2008, con 20 camere di consiglio contro 19 udienze pubbliche, nel 2006, con 19 camere di consiglio e 18 udienze pubbliche; più marcato è stato il divario nel 2004, con 20 camere di consiglio e 18 udienze pubbliche e, soprattutto, nel 2003, con 22 camere di consiglio e 17 udienze pubbliche). L'inversione da cui ha tratto origine la prevalenza delle udienze pubbliche è da mettere in relazione, evidentemente, alla crescita dei giudizi (in particolare, quello di legittimità costituzionale in via principale) in cui l'udienza pubblica è la forma «normale» di trattazione.

Al maggior numero di udienze pubbliche celebrate ha corrisposto una crescita, in percentuale, del numero di decisioni rese a seguito di udienza pubblica: le 144 decisioni coprono, infatti, il 42,11% del totale delle pronunzie, contro il 57,89% delle 198 ordinanze: nel 2008, le percentuali erano state del 36,08 contro il 63,92 (in valore assoluto, 162 contro 287). Il dato delle decisioni previa udienza è il secondo più alto dell'ultimo decennio, superato soltanto dal 43,84% del 2006. Negli altri anni, la quota non ha mai superato il 40% (avvicinandovisi solo nel 2005, con il 39,21%, e nel 2007, con il 39,01%).

Il grafico n. 22 illustra l'andamento del rapporto tra decisioni assunte previa udienza pubblica e decisioni assunte a seguito di camera di consiglio nell'ultimo decennio.

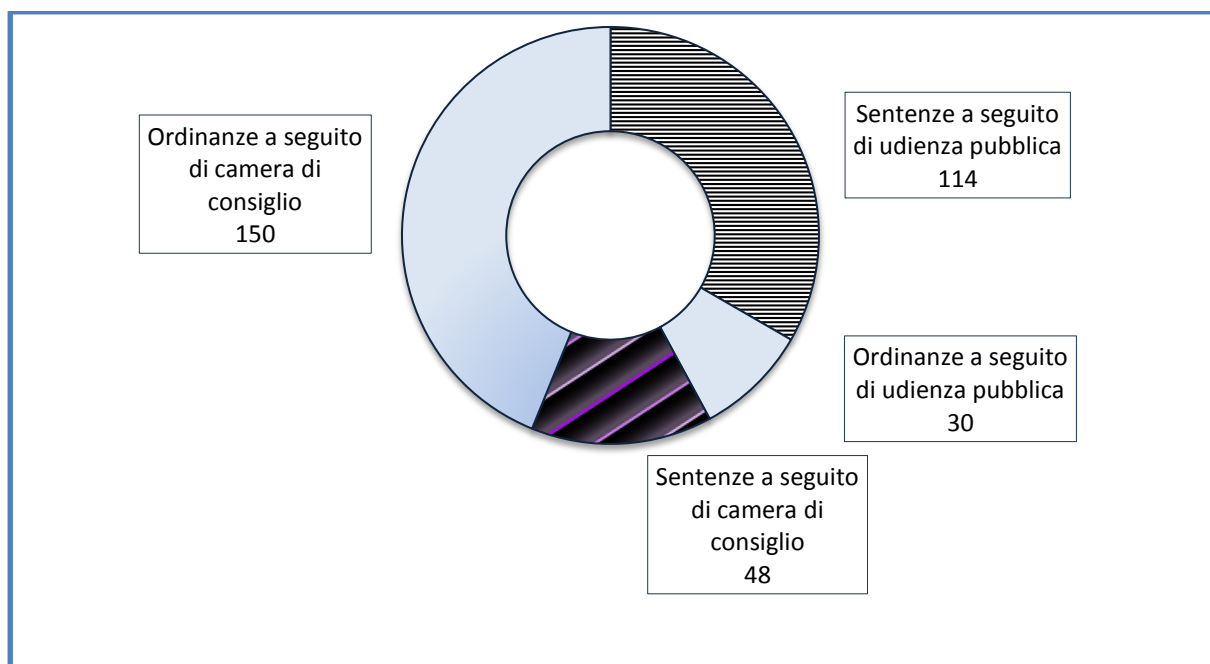
**Grafico n. 22 - Decisioni rese a seguito di udienza pubblica e di camera di consiglio (2000-2009)**



Pur senza poter instaurare un parallelismo perfetto, può constatarsi come buona parte delle decisioni adottate a seguito di udienza pubblica abbiano avuto la forma di sentenza: delle 144 decisioni, 114 sono infatti sentenze (79,17%), mentre 30 sono le ordinanze (20,83%). Correlativamente, le ordinanze sono state la chiara maggioranza delle decisioni adottate a seguito di una camera di consiglio: 150 ordinanze (75,76%) contro 48 sentenze (24,24%).

Il grafico n. 23 riporta i dati appena indicati.

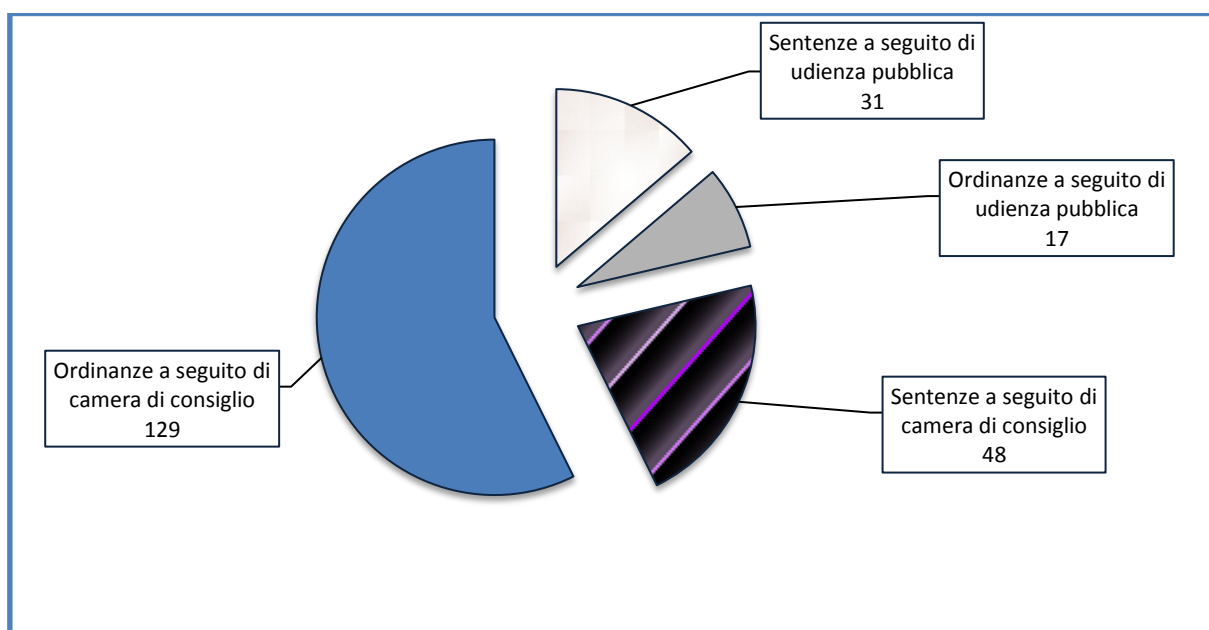
**Grafico n. 23 - Scelta del rito e forma della decisione (generale, 2009)**



Disaggregando i dati per tipi di giudizio, è agevole constatare come il procedimento in camera di consiglio abbia connotato fortemente il giudizio in via incidentale: delle 225 decisioni rese, 177 lo sono state previa camera di consiglio e 48 previa udienza pubblica (percentuali: 78,67 e 21,33). Da notare, altresì, è che a seguito di camera di consiglio sono state rese decisioni in buona parte aventi la forma di ordinanza (129, pari al 72,88% del totale; le sentenze sono state 48, ossia il 27,12%), mentre a seguito di udienza pubblica si riscontra un maggiore equilibrio (31 sentenze e 17 ordinanze, rispettivamente: il 64,58% ed il 35,42%).

Questi dati sono illustrati nel grafico n. 24.

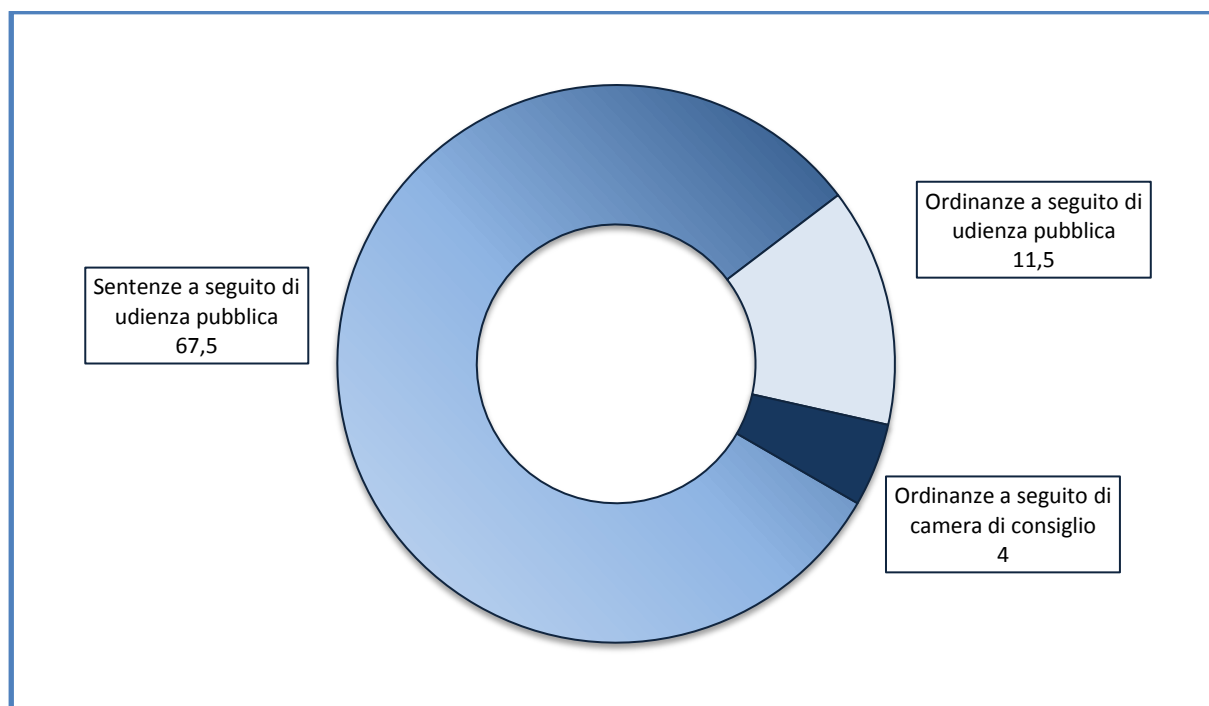
**Grafico n. 24 - Scelta del rito e forma della decisione (giudizio in via incidentale, 2009)**



Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha visto, di contro, una preponderanza particolarmente marcata delle decisioni rese a seguito di udienza pubblica: 78 (*recte*, 79, computando per metà le 2 decisioni che hanno congiuntamente definito giudizi in via principale e conflitti tra enti), contro le 4 adottate a seguito di camera di consiglio (percentuali: 95,18 e 4,82). Dopo una camera di consiglio, si è invariabilmente avuta una ordinanza, mentre dopo una udienza pubblica si sono pronunciate le 67,5 sentenze (85,44%) ed 11,5 ordinanze (14,55%).

Il grafico n. 25 illustra i dati appena indicati.

**Grafico n. 25 - Scelta del rito e forma della decisione (giudizio in via principale, 2009)**



Come implicitamente accennato, con riferimento alle due decisioni che hanno deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti intersoggettivi, la trattazione è avvenuta in udienza pubblica, sia nel caso della sentenza che in quello dell'ordinanza.

La trattazione in udienza pubblica si è avuta anche in tutte le decisioni relative ai conflitti intersoggettivi.

Con riguardo, invece, alla fase di merito dei conflitti tra poteri, le 6 sentenze sono seguite ad una udienza pubblica, mentre le 3 ordinanze ad una camera di consiglio.

A completare il quadro, le ordinanze rese in sede di ammissibilità di conflitti tra poteri e l'ordinanza di correzione di errori materiali sono state, ovviamente, adottate a seguito di camera di consiglio.

### ***1.5. I tempi delle decisioni e la trattazione delle pendenze***

Nell'ambito di un contenzioso che può dirsi relativamente ingente, i tempi di decisione che sono propri della Corte costituzionale risultano ragionevolmente brevi. Di seguito si forniscono alcuni dati relativi ai singoli giudizi, dai quali emerge una tendenziale – ed a volte anche piuttosto marcata – contrazione (con una sola eccezione), rispetto al passato, dei tempi entro i quali la Corte giunge a definire i giudizi pendenti.

Il dato fondamentale su cui conviene soffermarsi è quello del tempo che intercorre tra la pubblicazione dell'atto di promovimento e la trattazione della causa.

Nel giudizio in via incidentale, la media dei giorni che sono intercorsi tra la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione e la data di trattazione in udienza pubblica o in camera di consiglio è di 228,38, un dato che migliora quello del 2008, di 259,50 (-11,99% rispetto al dato dell'anno scorso), consolidando un *trend* chiaramente avvertibile nel senso della riduzione dei tempi (277,08, nel 2007; 319,54, nel 2006; 291,91, nel 2005).

Nel giudizio in via principale, il dato cresce sensibilmente rispetto a quello del giudizio in via incidentale. Dalla data di pubblicazione dei ricorsi alla data della loro trattazione sono passati,

infatti, 671,26 giorni. Il dato è decisamente più elevato rispetto al 2008 (quando era stato di 384,39 giorni: +74,63%), oltre che rispetto agli anni immediatamente precedenti (nel 2007, era stato di 366,97 giorni, nel 2006, di 392,40; nel 2005, di contro, si era su livelli analoghi a quelli del 2009: 672,97 giorni). La motivazione che può essere addotta, al riguardo, è da ricercarsi nell'avvenuto «smaltimento», nel corso del 2009, di pendenze risalenti anche al 2006.

La più drastica riduzione dei tempi si è verificata nella trattazione dei conflitti tra Stato e Regioni e tra Regioni: dalla pubblicazione del ricorso alla sua trattazione sono trascorsi, in media, 218,92 giorni, con un miglioramento assai significativo rispetto ai 457,07 giorni del 2008 (-52,10% rispetto allo scorso anno). Si consolida, così, un *trend* decrescente già riscontrato in passato (nel 2007 il dato era leggermente più basso rispetto al 2008: 392,07 giorni; negli anni ancora precedenti, però, i valori erano assai più elevati: 729,55 giorni nel 2006 e 1113 giorni nel 2005).

Meno marcata, ma pur sempre molto consistente, è stata la riduzione dei tempi (-17,05% rispetto al 2008) riscontrabile in ordine alla fase di merito del conflitto tra poteri dello Stato: il valore medio è stato, infatti, di 260,77 giorni tra la pubblicazione e la trattazione del ricorso (nel 2008 era stato di 314,38; nel passato, i tempi erano ancor più lunghi: nel 2007, di 528,10 giorni; 668,29 nel 2006 e 458,75 nel 2005).

Ad integrare i riferimenti sopra enucleati, è d'uopo rilevare che sui tempi di decisione ha inciso in modo assai lieve la scelta del rito. In effetti, dalla trattazione in camera di consiglio al deposito della decisione sono trascorsi mediamente 37,59 giorni (nel 2008, il dato era stato di 36,65; nel 2007, di 32,40, nel 2006, di 37,06, nel 2005, di 54,26); di poco più alto è stato il dato medio per la decisione a seguito di trattazione in udienza pubblica: 41,10 giorni (43,30 giorni nel 2008, 42,07 nel 2007, 41,03 nel 2006 e 67,04 nel 2005).

I dati inerenti ai tempi di decisione da parte della Corte trovano un sostanziale riscontro nella assenza, tra i giudizi attualmente pendenti, di atti di promuovimento anteriori al 2008.

Nel complesso, le 430 pendenze al 31 dicembre 2009 si suddividono in 54 (di cui 8 parziali) risalenti al 2008 e 376 (di cui 2 parziali) prodottesi nel 2009. In termini percentuali, le pendenze sono composte, per l'87,44%, da giudizi instaurati nel 2009 e, per il 12,56%, da giudizi promossi nel 2008. Sotto altro angolo visuale, può constatarsi che rimane da decidere solo l'8,74% delle 618 sopravvenienze del 2008, mentre per il 2009 i giudizi ancora da definire sono il 78,83% dei 477 totali.

Il dato aggregato si presta a diverse letture quando venga scomposto per tipi di giudizio.

Con riguardo al giudizio in via incidentale, le 247 pendenze sono quasi integralmente relative al 2009: del 2008, restano, infatti, da decidere solo 5 giudizi. Le pendenze sono dunque per il 2,02% da imputarsi al 2008 e per il 97,98% al 2009. Dei 446 atti di promuovimento del 2008, resta da definire l'1,12%; dei 331 del 2009 il 73,11%.

Meno positivi sono i dati del giudizio in via principale. Le 145 pendenze (di cui 10 parziali) riguardano 36 ricorsi (di cui 8 decisi parzialmente) del 2008 (24,83%) e 109 (di cui 2 decisi parzialmente) del 2009 (75,17%). Per il 2008, resta da definire il 33,96% delle 106 sopravvenienze, mentre per il 2009 solo 1 dei 110 ricorsi è stato integralmente definito.

I dati del giudizio in via principale collimano, in buona misura, con quelli del conflitto intersoggettivo. Le 26 pendenze si compongono di 11 ricorsi promossi nel 2008 e dei 15 promossi nel 2009 (rispettivamente: 42,31% e 57,69%). Delle 28 sopravvenienze del 2008, rimane da decidere il 39,29%, mentre nessuna delle sopravvenienze del 2009 è stata definita nello stesso anno.

I dati inerenti ai conflitti tra poteri dello Stato si avvicinano, percentualmente, a quelli del giudizio in via incidentale. In ordine all'ammissibilità, le 4 pendenze sono tutte del 2009, con il che può dirsi che resta da decidere solo il 33,33% dei 12 ricorsi promossi nell'anno. Per la fase di merito, le 8 pendenze vedono 2 ricorsi promossi nel 2008 e 6 nel 2009 (rispettivamente: 25% e

75%). Per il 2008, non è ancora definito il 14,29% dei 14 ricorsi; per il 2009, da definire è il 66,67% dei 9 ricorsi promossi.

### ***1.6. Rinvio***

In questa sede, ci si è limitati a fornire una panoramica di alcuni dei dati statistici che si ritengono più significativi. Per ulteriori dati e per approfondimenti, si rinvia al prospetto statistico in appendice alla presente relazione.

## ***2. Il collegio giudicante***

Nell'anno 2009, il collegio ha visto l'ingresso di un nuovo giudice.

Il Prof. Paolo Grossi è stato nominato dal Presidente della Repubblica il 17 febbraio in sostituzione del Pres. Giovanni Maria Flick. Il Prof. Grossi ha giurato il 23 febbraio, cinque giorni dopo la cessazione dalla carica del Pres. Flick.

Il 25 febbraio è stato eletto Presidente della Corte il Dott. Francesco Amirante. Nello stesso giorno, il Prof. Ugo De Siervo è stato nominato Vicepresidente.

L'alternarsi di due presidenti della Corte si è riverberato anche sulla presidenza del collegio. Il Prof. Flick ha sottoscritto come presidente 48 decisioni (20 rese a seguito di udienza pubblica e 28 a seguito di camera di consiglio); il Dott. Amirante ne ha sottoscritte in tale veste 273 (124 successive ad udienza pubblica e 149 successive a camera di consiglio). Il Prof. De Siervo ha presieduto il collegio in relazione a 15 decisioni (tutte adottate previa camera di consiglio), mentre il Prof. Paolo Maddalena ha esercitato la presidenza in 6 occasioni (per decisioni tutte rese a seguito di camera di consiglio).

Con precipuo riguardo all'attività giurisdizionale, può rilevarsi che, secondo una prassi ampiamente consolidata, vi è stata una pressoché costante congruenza tra giudici relatori e giudici redattori delle decisioni. Sono stati soltanto tre i casi in cui a tale congruenza si è derogato (nel 2008 sono stati quattro, nel 2007 non se ne sono avuti, mentre tre sono stati i casi annualmente riscontrati nel 2006, nel 2005 e nel 2004): la sentenza n. **159**, in tema di protezione delle lingue minoritarie; la sentenza n. **232**, avente ad oggetto varie disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e la sentenza n. **241**, che ha deciso un conflitto tra poteri dello Stato.



# Parte I

## Profili processuali

### Capitolo I

#### *Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*

##### *1. Premessa*

Anche nel 2009 la Corte ha adottato la maggior parte delle sue decisioni in sede di giudizio incidentale. Sono state pronunciate, infatti, **225** decisioni, di cui **79** in forma di sentenza e **146** in forma di ordinanza.

Di seguito sono esaminati i più rilevanti profili processuali emersi nelle pronunce rese nel 2009.

##### *2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale*

Le questioni decise nel 2009 sono state sollevate da un ampio spettro di autorità giudiziarie. Il maggior numero di ordinanze di rimessione è pervenuto dai Tribunali ordinari (**147**), seguiti dai Tribunali amministrativi regionali (**57**), dai Giudici di pace (**38**), dalle Corti di appello (**31**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**30**) e dai Giudici per le indagini preliminari (**17**). Non molto elevato è stato il numero di giudizi promossi dai Giudici per l'udienza preliminare (**13**), dalle Commissioni tributarie regionali (**12**), dai tribunali di sorveglianza (**11**), dalla Corte di Cassazione (**10**), dal Consiglio di Stato (**4**) e dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale (**3**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano, *ex plurimis*, la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della magistratura (**1**), il Collegio arbitrale (**1**), il Consiglio nazionale forense (**1**), la Corte militare d'appello (**4**), il Giudice dell'esecuzione (**1**), il Tribunale – Sez. per il riesame - (**3**), il Tribunale per i minorenni (**2**), il Magistrato di sorveglianza (**3**), il Giudice istruttore (**1**) ed il Presidente del tribunale (**1**).

Il giudice, per poter promuovere la questione di costituzionalità, non deve essere privo di poteri decisorii. In proposito, l'ordinanza n. **133** ha confermato il costante orientamento della Corte secondo il quale il giudice del rinvio è legittimato a sollevare dubbi di costituzionalità concernenti l'interpretazione della norma, quale risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione: e ciò in quanto, essendo vincolato al rispetto di tale principio, «egli non ha altro mezzo per contestare la *regula iuris* di cui è chiamato a fare applicazione che quello di sollevare l'incidente di costituzionalità» (negli stessi termini si veda l'ordinanza n. **255**, in cui il giudizio di costituzionalità è stato proposto a seguito della decisione della Corte di cassazione resa in sede di conflitto di competenza).

Nella sentenza n. **151** i giudici costituzionali hanno respinto un'eccezione di inammissibilità, formulata sul rilievo che le questioni erano state sollevate nel corso di procedimenti cautelari. In merito si è affermato che la giurisprudenza costituzionale ammette la possibilità che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando il giudice non provveda sulla domanda, sia quando conceda la relativa misura, «purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce». Nella specie i giudici hanno rilevato che i procedimenti cautelari sono ancora in corso e che i

giudici *a quibus* non hanno esaurito la propria *potestas iudicandi*, sicché «risulta (...) incontestabile la loro legittimazione a sollevare in detta fase le questioni di costituzionalità delle disposizioni di cui sono chiamati a fare applicazione».

### **3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale**

La giurisprudenza del 2009 ha ribadito gli orientamenti ormai consolidati della Corte sul rapporto di pregiudizialità che deve sussistere tra il quesito di costituzionalità e la definizione del giudizio *a quo*.

In varie occasioni l'esame di merito è stato precluso dal difetto di rilevanza, ora derivante dalla estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del giudice rimettente, ora dal momento nel quale la questione era stata concretamente sollevata.

Nel primo senso la Corte ha, infatti, precisato che, ai fini dell'ingresso di una questione di costituzionalità sollevata nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale, è requisito necessario, unitamente al vaglio della non manifesta infondatezza, che essa sia rilevante, ovvero che investa una disposizione avente forza di legge di cui il giudice rimettente sia tenuto a fare applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale. In proposito possono menzionarsi le fattispecie nelle quali la Corte ha constatato che il giudice *a quo* non avrebbe in alcun caso avuto modo di applicare la disposizione denunciata (sentenze nn. **64, 173, 214, 238, 262**; ordinanze nn. **8, 46, 50, 122, 171, 187, 193, 243**), anche per l'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione stessa (ordinanza n. **82**).

Nella sentenza n. **37** la questione è stata dichiarata inammissibile «dal momento che l'eventuale pronuncia di accoglimento della stessa sarebbe irrilevante nel giudizio *a quo* destinato a concludersi con una declaratoria di improponibilità della domanda».

Nella ordinanza n. **71** il difetto di rilevanza è stato motivato sul presupposto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata era stata invocata dal rimettente «per poter qualificare *ex post* un fatto come illecito e, quindi, poter condannare l'azienda convenuta al risarcimento del danno». La Corte ha, infatti, ritenuto che ciò contrasta con il diritto vivente espresso dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione, che esclude che l'efficacia retroattiva delle sentenze costituzionali valga a far ritenere illecito il comportamento tenuto, anteriormente alla sentenza di incostituzionalità, conformemente alla norma successivamente dichiarata illegittima. Ancora, nel giudizio di cui all'ordinanza n. **95**, si è specificato che la questione è manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza in quanto nel giudizio *a quo* il creditore non ha sollevato eccezioni in merito alla prova per presunzioni su cui era articolata la difesa dell'opponente, con la conseguenza che «senza l'eccezione di parte, la prova è ammissibile (...) [e] la causa può esser decisa sulla base di essa, senza che si renda necessaria la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 621 cod. proc. civ. in relazione all'art. 2729, secondo comma, cod. civ.». Nella sentenza n. **169**, il difetto di rilevanza è dovuto al fatto che, pur trovando il provvedimento di diniego al rilascio dell'autorizzazione unica *ex art. 12* del d.lgs. n. 387/2003 la propria ragione nel combinato disposto degli artt. 3 e 6 della legge n. 9/2007, «il giudice *a quo* si è limitato ad impugnare il solo art. 3 e, pur ritenendo rilevante al fine dell'eventuale accoglimento del ricorso di cui è chiamato a giudicare il successivo art. 6, chiede, in riferimento a quest'ultimo, un intervento della Corte *ex art. 27* della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...). Tale richiesta rende evidente la contraddittorietà dell'*iter* logico-argomentativo seguito dal rimettente, in quanto la invocata pronuncia di illegittimità derivata dell'art. 6 contrasta con l'omessa impugnativa di detta disposizione e rende irrilevante la censura proposta dal rimettente concernente l'art. 3».

Nella sentenza n. **151** il difetto di rilevanza dipende dalla circostanza che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3 della legge n. 40/2004, «nella parte in cui non consente, dopo la fecondazione dell'ovulo, la revoca della volontà all'accesso alle tecniche di

procreazione medicalmente assistita», era stata chiesta al solo fine di «dare coerenza al sistema».

Difettano, altresì, di rilevanza le questioni “tardive”, vale a dire promosse quando le disposizioni denunciate sono già state oggetto di applicazione, di talché sarebbe ininfluente un’eventuale pronuncia di incostituzionalità della norma stessa. In particolare, nell’ordinanza n. **90**, i giudici hanno posto in evidenza che «la circostanza che i ricorrenti nei primi due giudizi abbiano ottenuto la tutela cautelare contro i provvedimenti di esclusione, con conseguente partecipazione della lista esclusa alla consultazione elettorale, costituisce un’ulteriore ragione di inammissibilità, non avendo il giudice *a quo* dimostrato la rilevanza della sollevata questione».

Nell’ordinanza n. **300** l’irrelevanza della questione è stata riscontrata nella circostanza che il giudice, dichiarando «ammissibile l’impugnazione dell’avviso di pagamento della TIA (...) ha implicitamente affermato la propria giurisdizione, facendo così applicazione del denunciato secondo periodo del comma 2 dell’art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992».

Peraltro, non mancano casi in cui l’eccezione di inammissibilità per irrilevanza è stata respinta stante l’effettiva applicabilità della norma di legge su cui cade il dubbio di costituzionalità ovvero stante la sussistenza di effetti concreti che deriverebbero in via immediata sul processo principale dalla cessazione dell’efficacia della norma avente forza di legge (sentenze nn. **24, 56, 94, 180, 214, 217**). Al riguardo merita menzione la sentenza n. **27**, nella quale l’eccezione di inammissibilità era motivata sull’assunto che «la presunta illegittimità riguarderebbe non la disposizione impugnata, che prevede l’ineleggibilità dei dirigenti delle strutture convenzionate, bensì l’assenza di una analoga disposizione relativa ai dirigenti dei presidi ospedalieri pubblici». I Giudici costituzionali, nel respingere tale eccezione, hanno rilevato che «la Corte rimettente ha impugnato la disposizione applicabile al caso che essa deve decidere, che riguarda un dirigente di una struttura convenzionata. Essa appunta le sue censure sulla disparità di trattamento e non esprime alcuna preferenza per il regime più rigoroso di ineleggibilità, previsto dalla disposizione impugnata: al contrario, essa, invocando la giurisprudenza costituzionale sui limiti alla possibilità di prevedere cause di ineleggibilità, lamenta la violazione del diritto di elettorato passivo, derivante da un ricorso eccessivo all’ineleggibilità da parte del legislatore». Nella sentenza n. **131** l’eccezione di irrilevanza era basata sul fatto che «anche se venisse dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1917 cod. civ. nei sensi auspicati dall’ordinanza di rimessione non sarebbe possibile qualificare l’assicuratore contro la responsabilità civile da infortuni sul lavoro come responsabile civile agli effetti dell’art. 83 cod. proc. pen.». I Giudici costituzionali, nel respingere la predetta eccezione, ha osservato che «il rimettente censura proprio il fatto che, secondo l’ordinamento vigente (...) non sia possibile citare come responsabile civile l’assicuratore del datore di lavoro e invoca l’intervento della Corte affinché, per mezzo di una modifica del suddetto art. 1917, una simile citazione sia resa possibile». Altra eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione è stata respinta dalla Corte ritenendo che «non può dirsi essersi formato quel consolidato canone giurisprudenziale, nel senso descritto dalla difesa pubblica che potrebbe far ritenere implausibile il diverso orientamento, invece fatto proprio, sia pure per implicito, dal rimettente nel ritenere rilevante la prova per testi dedotta dalla parte convenuta» (ordinanza n. **143**). Infine, nella sentenza n. **262** è stata respinta l’eccezione di irrilevanza delle questioni, per la parte in cui riguardano disposizioni non applicabili al Presidente del Consiglio dei ministri, unico imputato nei giudizi *a quibus*. In merito, si è osservato che «le disposizioni censurate costituiscono, sul piano oggettivo, una disciplina unitaria, che riguarda inscindibilmente le alte cariche dello Stato in essa previste, con la conseguenza che un’eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale limitata alle norme riguardanti solo una di tali cariche aggraverebbe l’illegittimità costituzionale della disciplina, creando ulteriori motivi di disparità di trattamento. Pertanto, ove questa Corte riscontrasse profili di disparità di trattamento della disciplina connessa che riguardassero tutte le alte cariche dello Stato, la pronuncia di illegittimità costituzionale dovrebbe necessariamente estendersi a tutte le disposizioni denunciate».

L’abrogazione o la modifica della disposizione censurata, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, potendo restare applicabile – in virtù della successione delle leggi nel tempo – la disposizione abrogata o modificata al processo *a quo*. Così, nella ordinanza n. **155**

la Corte ha affermato che «contrariamente a quanto sostenuto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'atto di intervento, la nuova disciplina processuale è inapplicabile alla fattispecie, per effetto del principio *tempus regit actum*, in base al quale, per stabilire la competenza a giudicare in ordine ad un determinato reato ha rilievo il *tempus commissi delicti*, oppure la data di promovimento dell'azione penale da parte del P.M.». Nella sentenza n. **151**, la Corte ha respinto un'eccezione di inammissibilità a seguito del mutamento del quadro normativo per effetto dell'intervento delle nuove linee guida in materia di procreazione medicalmente assistita, di cui al d.m. 11 aprile 2008, che avrebbe determinato la estinzione del giudizio amministrativo e, con esso, avrebbe travolto il giudizio di costituzionalità. In merito si è affermato che è «sufficiente rilevare l'operatività delle linee guida del 2004 fino al momento della loro sostituzione e, quindi, della pendenza del giudizio amministrativo, senza considerare che nessuna incidenza le sopravvenute linee guida possono esercitare su alcuna delle questioni sollevate».

In relazione al momento nel quale la questione di legittimità è stata sollevata, i Giudici costituzionali hanno poi affermato che il pregiudizio che deriva dalla applicazione della disposizione censurata deve essere attuale ed hanno ribadito la manifesta inammissibilità delle questioni in cui la rilevanza è ipotetica, eventuale o prematura (ordinanze nn. **3**, **39**, **77**). Nella sentenza n. **317** la questione è stata definita astratta e prematura perché, pendente il giudizio *a quo* davanti alla Corte di cassazione è solo nel giudizio di merito che «l'imputato potrà proporre l'acquisizione di nuove prove (...) ed in quella sede potrà eventualmente sorgere il problema dell'esercizio del suo diritto alla prova, asseritamente violato dalla norma censurata». In altra ipotesi, invece, l'eccezione di inammissibilità basata sulla genericità della censura e sulla sua natura ipotetica è stata disattesa perché, da un lato, «l'ordinanza di rimessione del tribunale amministrativo rimettente individua correttamente i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e argomenta adeguatamente le censure con riferimento a ciascuno di esse», e dall'altro, la medesima ordinanza «chiara che le disposizioni impugnate sono applicabili al giudizio principale e rilevanti per la sua decisione» (sentenza n. **87**).

Nel valutare la rilevanza della questione sottoposta, la Corte costituzionale svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o di competenza che infici in modo palese il giudizio principale. Così, ad esempio, di fronte ad una eccezione di inammissibilità della questione per difetto di giurisdizione del giudice rimettente, i Giudici costituzionali hanno ritenuto che il TAR rimettente avesse motivato in modo plausibile in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione e ciò è stato ritenuto sufficiente ai fini della ammissibilità delle questioni (sentenza n. **94**). Nell'occasione, la Consulta ha ribadito il proprio consolidato orientamento, secondo cui la considerazione della autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale, comporta che «in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* può essere rilevato da questa Corte soltanto nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza, dovendo peraltro la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente (...) abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione». Al contrario, la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione allorché manchi «una sia pure sintetica motivazione sulla sussistenza della giurisdizione in capo al remittente» (ordinanza n. **2**).

Inoltre, nella sentenza n. **32** è stata respinta un'eccezione di inammissibilità per dedotta acquiescenza all'atto impugnato, atteso che «si tratta di profilo demandato all'apprezzamento non implausibile del giudice *a quo*, che lo ha già ritenuto, con idonea motivazione, privo di pregio» e, nella sentenza n. **108**, è stata considerata «non (...) argomentata in modo conveniente la tesi dell'irrelevanza derivante dall'inammissibilità del ricorso nel giudizio principale, dato che la commissione esaminatrice si è limitata a eseguire la sentenza del giudice di primo grado». Ancora, nella sentenza n. **151** è stata respinta un'eccezione di inammissibilità per non essersi il rimettente pronunciato sulla carenza di interesse di una parte nel giudizio *a quo*, rilevando che «il Tar non implausibilmente [ha] affermato che sulla legittimazione ad agire della Warm non vi era alcuno spazio di riesame, essendosi sul punto, formato il giudicato, secondo quanto si evincerebbe

dalla sentenza di rinvio del Consiglio di Stato».

In talune ipotesi la Corte ha dichiarato inammissibile la questione perché il *petitum* del giudizio principale coincideva con quello di costituzionalità e non sussisteva il carattere incidentale della questione (sentenza n. **38**; ordinanza n. **2**). In particolare, nella sentenza n. **38**, la Consulta, dopo aver rammentato che secondo la giurisprudenza costituzionale il carattere incidentale della questione di costituzionalità presuppone che il *petitum* del giudizio nel corso del quale viene sollevata la questione non coincida con la proposizione della questione stessa, ha ulteriormente specificato che «il giudizio *a quo* deve avere, da un lato, un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere; dall'altro, un suo autonomo svolgimento, nel senso di poter essere indirizzato ad una propria conclusione, al di fuori della questione di legittimità costituzionale, il cui insorgere è soltanto eventuale (...). Pertanto, affinché, pur in presenza della prospettazione della incostituzionalità di una o più norme legislative, quale unico motivo di ricorso dinanzi al giudice *a quo*, si possa considerare sussistente il requisito della rilevanza, occorre che sia individuabile, nel giudizio principale, un *petitum* che presenti i requisiti sopra indicati, sul quale l'autorità giudiziaria remittente sia chiamata a pronunciarsi». Nel caso di specie, invece - ha continuato la Corte -, la sollevata questione di costituzionalità «esaurisce immediatamente il *petitum* del giudizio principale e l'eventuale pronuncia di accoglimento (...) verrebbe a consumare *ex se* la tutela richiesta al giudice rimettente, nella residua parte del processo principale, con la conseguenza che manca, nella specie, il carattere della incidentalità della questione, come prescritto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953».

Al contrario, con la sentenza n. **151** è stata respinta l'eccezione sollevata dal Comitato per la tutela della salute della donna e della Federazione nazionale dei centri e dei Movimenti per la vita italiani - interventori *ad opponendum* nel giudizio principale - formulata sul rilievo che la questione sollevata sarebbe priva del requisito di incidentalità, dal momento che l'oggetto del giudizio principale finirebbe per coincidere sostanzialmente con quello del giudizio di costituzionalità. Invero, la Corte, dopo aver premesso che, ai fini dell'ammissibilità di una questione di costituzionalità, sollevata nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale, è necessario, fra l'altro, che essa investa una disposizione avente forza di legge di cui il giudice remittente sia tenuto a fare applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale, ha affermato che nel caso di specie «non è dubbio che l'eventuale accoglimento delle questioni prospettate relativamente ai commi 2 e 3 dell'art. 14 della legge n. 40 del 2004 produrrebbe un concreto effetto nel giudizio *a quo*, soddisfacente della pretesa dedotta dalle parti private, poiché dovrebbero essere accolte le doglianze mosse contro le norme secondarie censurate».

Infine, l'ordinanza di rimessione priva di motivazione in ordine al carattere incidentale della questione ha dato luogo all'inammissibilità della questione decisa con l'ordinanza n. **243**.

#### **4. L'ordinanza di rimessione**

La giurisprudenza costituzionale del 2009 si è soffermata più volte sulla forma e sul contenuto dell'ordinanza di rimessione.

Con riferimento alla forma, la stessa è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione di un giudizio di costituzionalità. In particolare, con la sentenza n. **94**, la Corte ha ritenuto che la rimessione della questione con "sentenza-ordinanza" «non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio, qualora, come nella specie, con esso il giudice *a quo*, indipendentemente dal *nomen juris*, abbia disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo» alla Corte. Infatti, «l'adozione di due provvedimenti (una sentenza non definitiva ed un'ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso non decisi) in uno stesso contesto formale (cioè in un unico atto) non incide sulla autonomia di ciascuno e sulla idoneità di

quello configurabile come ordinanza ad instaurare il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, purché risulti osservato l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ed il giudizio principale non sia stato definito». Nella specie «i provvedimenti in esame contengono (...) un duplice ordine di statuizioni e ciascuno è configurabile come “ordinanza”, nella parte in cui con esso i rimettenti hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale, senza avere fatto applicazione delle norme censurate e senza avere definito il giudizio principale, del quale, *in parte qua*, hanno disposto la sospensione».

Le medesime affermazioni sono ribadite nella sentenza n. **151**, nella quale i Giudici costituzionali hanno respinto un'analoga eccezione di inammissibilità per essere stata la questione sollevata con sentenza affermando che «come si desume dalla lettura dell'atto, nel promuovere questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte costituzionale, sì che a tale atto, anche se autoproclamantesi “sentenza”, deve essere riconosciuta natura di “ordinanza”, sostanzialmente conforme a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953».

Per ciò che concerne la notificazione dell'ordinanza di remissione, nella citata sentenza n. **94** si è ritenuta la ritualità della notifica dei provvedimenti di remissione effettuata, secondo la disciplina applicabile nel giudizio principale, al Ministero dell'economia e delle finanze (parte contumace nei giudizi *a quibus*) presso la difesa erariale. I giudici hanno, infatti, sostenuto che «nel giudizio di legittimità costituzionale non sono applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato (...): nella specie, tuttavia, la notificazione riguarda l'ordinanza di remissione, che è atto del giudizio principale ed è pertanto disciplinata dalle norme in questo applicabili».

Con specifico riferimento ai vizi dell'ordinanza di remissione, la Corte ha censurato la carenza – assoluta o, in ogni caso, insuperabile – di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale o di indicazione di un elemento essenziale di essa (ordinanze nn. **15, 39, 100, 111, 157, 201, 219, 258, 302**) che, secondo la giurisprudenza costituzionale, comporta l'impossibilità di vagliare l'effettiva applicabilità della norma censurata al caso dedotto (sentenza n. **239**; ordinanze nn. **302** e **306**), con conseguente carenza di motivazione sulla rilevanza della questione (sentenza n. **179**; ordinanze nn. **35, 93, 211**). Similmente, nell'ordinanza n. **96** si è precisato che «la questione è manifestamente inammissibile anzitutto in ragione delle gravi lacune che segnano la descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, tali da precludere il necessario controllo di questa Corte in punto di rilevanza (...) e neppure emendabili attraverso l'esame diretto del fascicolo del giudizio principale» (negli stessi termini si vedano le ordinanze nn. **66, 127, 190, 202**). Infatti, non è possibile, per il principio di autosufficienza dell'ordinanza di remissione, «colmare tali lacune mediante l'esame diretto del fascicolo del giudizio principale» (ordinanza n. **202**). Ancora, nell'ordinanza n. **181** si è precisato che le carenze nella descrizione della fattispecie precludono «ogni possibilità di controllo sulla rilevanza della questione (...) e si risolvono, altresì, in difetti di motivazione sulla non manifesta infondatezza». Nella ordinanza n. **115** si è sottolineato che la lacunosa descrizione della fattispecie preclude «ogni possibilità di controllo sulla rilevanza della questione» (negli stessi termini sono le ordinanze nn. **135** e **157**). Nella sentenza n. **58** una delle questioni proposte è stata dichiarata manifestamente inammissibile in quanto il rimettente «oltre a formularla in modo estremamente confuso, non fornisce indicazioni sufficienti a consentire di valutarne la rilevanza nei giudizi principali».

Vi sono, tuttavia, delle ipotesi in cui la Corte ha rigettato le eccezioni di inammissibilità delle questioni per omessa descrizione della fattispecie (sentenze nn. **62** e **86**; ordinanza n. **89**), ritenendo sufficienti le circostanze di fatto esplicitate nell'ordinanza di remissione.

In molti casi, inoltre, viene rilevato un difetto in ordine alla motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **38, 151, 179, 214, 238**; ordinanze nn. **15, 79, 95, 111, 146, 201, 229, 230, 277**) a volte solo apoditticamente affermata (ordinanze nn. **96, 245, 323**) o formulata in modo implausibile (sentenza n. **63**). Nella ordinanza n. **133**, la Corte ha affermato che l'inesatta identificazione della *regula iuris* indicata dalla Corte di cassazione «si riverbera sulla congruità della motivazione in ordine alla rilevanza della questione».

Un'ipotesi particolare è quella dell'ordinanza n. **34**, in cui l'erroneità del presupposto interpretativo in cui incorrono i giudici *a quo*, da un lato, «rende del tutto inadeguata la motivazione in ordine alla rilevanza della questione», dall'altro, comporta un difetto di rilevanza in quanto «anche nel caso di accoglimento della questione sollevata dal rimettente con riferimento alla disciplina degli atti interruttivi, il delitto di calunnia oggetto del giudizio *a quo* non sarebbe comunque prescritto». Nella sentenza n. **125**, invece, le carenze dell'ordinanza di rimessione, «rendendo incerto il presupposto interpretativo ed impedendo il dovuto controllo sulla applicabilità della norma oggetto della questione di costituzionalità, comportano l'inammissibilità della stessa per insufficiente motivazione sulla rilevanza».

Nella ordinanza n. **100**, poi, si è affermato che «il dubbio manifestato dal giudice *a quo* con riguardo alla possibilità di non applicare la norma impugnata per contrasto con il diritto comunitario, rende difettosa la motivazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, rispetto alla quale la questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e giuridico». Al contrario, nella sentenza n. **10**, è stata disattesa l'eccezione di inammissibilità per mancata valutazione della conformità della disposizione censurata alla normativa comunitaria in materia, perché il rimettente ha «non implausibilmente ritenuto irrilevante, nella presente questione di costituzionalità, il riferimento al diritto comunitario». Anche in altri casi la motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo* della prospettata questione di costituzionalità è stata ritenuta sufficientemente adeguata (sentenze nn. **32, 184, 197, 238**) ovvero non implausibile (sentenza n. **10**; ordinanza n. **170**). Nella sentenza n. **58** l'eccezione proposta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale la censura relativa all'omessa indicazione del responsabile della cartella di pagamento è stata proposta tardivamente dal ricorrente nel giudizio principale e la Commissione rimettente non ha motivato sulla sua proponibilità, è stata respinta giacché «il ricorrente ha lamentato già con il ricorso introduttivo, e quindi tempestivamente, la mancata indicazione del nome del notificatore e, quindi, del responsabile del procedimento di notificazione».

Ad un esito analogo ai difetti di motivazione sulla rilevanza conducono quelli riscontrabili in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. In proposito il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati (ordinanze nn. **113, 122, 261**). Il remittente non può limitarsi ad evocare i parametri senza argomentare in alcun modo in ordine alla loro asserita violazione (ordinanza n. **202**), né può rifarsi alle motivazioni esposte dai ricorrenti per il principio dell'autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (ordinanza n. **190**).

A volte, le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **191 e 323**). In particolare, con l'ordinanza n. **323** la Corte ha ribadito che «tali evidenti carenze nella motivazione in ordine alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza delle questioni comportano la manifesta inammissibilità di queste ultime, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il giudice *a quo* non può sottrarsi «all'obbligo di rendere esplicite le ragioni che lo inducono a sollevare la questione di costituzionalità con una motivazione autosufficiente, tale da permettere la verifica della valutazione sulla rilevanza» (...) e sulle ragioni delle censure».

Con la sentenza n. **161**, la questione proposta è stata ritenuta ammissibile in quanto il giudice rimettente «ha motivato in modo plausibile sulla rilevanza e non manifesta infondatezza» (negli stessi termini si veda anche la sentenza n. **140**).

Altre volte, ancora, la Consulta ha rilevato un difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione (ordinanze nn. **2 e 110**) tale che in taluni casi impedisce anche «di vagliare l'effettiva sussistenza del requisito della rilevanza». Nella ordinanza n. **221**, due delle questioni proposte sono state dichiarate inammissibili «perché non argomentate e, quindi, del tutto generiche».

Altra condizione indispensabile, onde consentire alla Corte una decisione nel merito, è la precisa individuazione dei termini della questione. A questo proposito, in varie decisioni, i Giudici costituzionali hanno osservato come i parametri invocati fossero inconferenti rispetto alla

questione sollevata. In particolare, in tema di agevolazioni tributarie per l'acquisto della prima casa è stato considerato non pertinente il richiamo all'art. 35, primo e quarto comma Cost., posto che lo stesso «non ha nulla a che vedere con le agevolazioni tributarie in materia di acquisto di immobili, avendo per oggetto la tutela del lavoro e la libertà di emigrazione», (ordinanza n. **46**). Nell'ordinanza n. **89**, concernente la competenza ad emettere l'ordinanza-ingiunzione per infrazioni al codice della strada, l'evocazione dell'art. 76 Cost. è stata giudicata inconferente in quanto lo stesso «come già chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, ha riguardo esclusivamente ai rapporti tra legge delegante e legge delegata, mentre nella specie è censurata una norma contenuta nella legge di conversione di un decreto-legge, e quindi tale rapporto non viene in evidenza». Anche nella sentenza n. **94** è stato considerato del tutto inconferente il riferimento all'art. 97 Cost. rispetto al profilo di illegittimità costituzionale denunciato dalle ordinanze di rimessione, in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale «il principio di buon andamento è (...) applicabile esclusivamente all'attività della pubblica amministrazione», mentre i rimettenti, nel caso specifico, non avevano posto in discussione «il contenuto di una disposizione avente ad oggetto la disciplina dell'azione della pubblica amministrazione, ma esclusivamente le modalità dello svolgimento della funzione legislativa, alla quale non è riferibile l'art. 97 Cost.». Analogamente, nella sentenza n. **64** si è precisato che «il principio di buon andamento dei pubblici uffici è riferibile all'amministrazione della giustizia solo per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, ma non anche in rapporto all'attività giurisdizionale in senso stretto» (nello stesso senso si veda anche la sentenza n. **178**), mentre nell'ordinanza n. **109** l'inconferenza del parametro evocato discende dalla inconfigurabilità della legge sul condono fiscale quale amnistia (si vedano anche le ordinanze nn. **68, 83, 110, 185, 244** e la sentenza n. **238**).

Nell'ordinanza n. **181** è stato rilevato che «il rimettente non ha motivato in alcun modo in ordine ai parametri evocati, essendosi limitato ad indicare genericamente il contenuto degli artt. 3, 24 e 111 Cost.». Peraltro, nella sentenza n. **239** la Corte, nel respingere un'eccezione di inammissibilità formulata sulla asserita pretermissione, tra i parametri del giudizio di costituzionalità, dell'art. 117, primo comma Cost., ha affermato che «l'eventuale mancata deduzione di un parametro costituzionale da parte del giudice *a quo* avrebbe il solo effetto di escludere che il giudizio di questa Corte si basi su di esso, ma non potrebbe certamente determinare l'inammissibilità delle censure che siano state formulate, in forma compiuta, con riguardo ad altre disposizioni costituzionali». Altra eccezione di inammissibilità per inadeguata indicazione del parametro evocato è stata respinta con la sentenza n. **262** poiché «entrambe le ordinanze di rimessione non si limitano a denunciare la violazione dell'art. 138 Cost. quale mera conseguenza della violazione di una qualsiasi norma della Costituzione. (...) Il Tribunale rimettente prospetta una questione specifica e di carattere sostanziale, in quanto denuncia – con adeguata indicazione di parametri – la violazione del principio di uguaglianza facendo espresso riferimento alle prerogative degli organi costituzionali».

In talune occasioni la Corte ha, invece, sottolineato e sanzionato il fatto che l'autorità giudiziaria rimettente non avesse fornito alcuna motivazione in ordine alle ragioni in base alle quali riteneva violata una determinata disposizione costituzionale (sentenze nn. **32** e **238**; ordinanze nn. **4** e **35**). Altre volte sono state riscontrate carenze motivazionali che investono le ragioni della censura ovvero censure generiche e contraddittorie (sentenza n. **238**; ordinanza n. **109**). Nell'ordinanza n. **51** si è ritenuto che le censure sollevate in riferimento agli artt. 24, 25 e 102 della Costituzione, nonché in relazione all'art. 6 della CEDU «sono formulate in maniera apodittica, essendosi il rimettente limitato a richiamare il contenuto delle norme evocate quali parametri, senza spiegare affatto per quale ragione la norma censurata configurerebbe una lesione dei principi in esse contemplati», mentre nella sentenza n. **58** sono state dichiarate inammissibili le censure sollevate «con riferimento agli artt. 101, 102 e 108 Cost. perché non adeguatamente argomentate e, quindi, generiche». Ancora, nella ordinanza n. **127** i Giudici costituzionali hanno rilevato che «la questione è stata sollevata in modo sostanzialmente assertivo, senza svolgere adeguatamente le ragioni del denunciato contrasto della disciplina censurata con i parametri costituzionali invocati». Al contrario, nella sentenza n. **94** sono state respinte talune delle



eccezioni proposte, in quanto queste prospettavano «argomentazioni suscettibili di incidere sulla fondatezza, non sulla ammissibilità delle censure». Così pure, nella sentenza n. **108** si è precisato che «le conseguenze della disposizione impugnata, lamentate nell'ordinanza di rimessione, non costituiscono inconvenienti di fatto, accidentalmente prodotti dalla disposizione stessa, ma il risultato che essa intende raggiungere» e che «l'ordinanza di rimessione, pur riportando anche letteralmente le censure già contenute nella precedente ordinanza di rimessione dello stesso Consiglio di giustizia amministrativa, consente di identificare agevolmente le censure stesse». Infine, sempre nella medesima sentenza, non è stato ritenuto motivo di inammissibilità il fatto che altri giudici avessero in precedenza dichiarato la manifesta infondatezza della questione.

Del pari, anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione. Così, è da censurare l'omessa o inesatta identificazione della norma oggetto di censura, che rende impossibile lo scrutinio della Corte (ordinanze nn. **50** e **256**). Nell'ordinanza n. **73** la manifesta inammissibilità è stata pronunciata in considerazione del fatto che «i rimettenti hanno individuato (...) in modo errato la norma di delega alla cui stregua va apprezzata la sussistenza del dedotto vizio di eccesso di delega, svolgendo per conseguenza argomentazioni inconferenti ai fini di tale valutazione». Nell'ordinanza n. **92** la Corte ha rilevato che «la questione relativa all'art. 1 della legge n. 45 del 1990 è manifestamente inammissibile, perché in questa norma non è rinvenibile alcuna disposizione concernente i criteri da applicare per il calcolo della riserva matematica e dunque, con tale questione, il giudice *a quo* sottopone a scrutinio una norma inconferente rispetto all'oggetto delle proprie censure».

Nell'ipotesi in cui la norma censurata sia stata abrogata o modificata anteriormente alla proposizione della questione, la Corte, in varie pronunzie, sottolinea l'onere per il giudice rimettente di specificare i motivi della “perdurante rilevanza” della questione. In ossequio a tale principio, si considera vizio insanabile la mancata presa in considerazione di modifiche legislative intervenute antecedentemente al promovimento della questione ovvero la mancanza di esplicitazione delle ragioni della perdurante applicabilità delle norme impugnate, abrogate anteriormente all'ordinanza di rimessione, ai fini della definizione del giudizio principale, vizio che si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. **96**). Invece, nella ordinanza n. **83** la Corte ha respinto un'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione riguardo la perdurante applicabilità di una disposizione di legge ormai abrogata, specificando che il TAR rimettente ha dato conto dell'avvenuta abrogazione, *ex art.* 15 del decreto legislativo 30 maggio 2003, n. 193, e «ha fornito, anche se in modo sintetico, una non implausibile motivazione in ordine ai motivi che lo inducono, *ratione temporis*, ad applicare la censurata disposizione per decidere la controversia» (negli stessi termini si veda l'ordinanza n. **231**). Altre volte, invece, è la Corte stessa che ha ritenuto ininfluenti gli interventi normativi rispetto al giudizio principale anche perché nella specie esistevano altri profili di inammissibilità (sentenza n. **57**) ovvero perché «avuto riguardo all'epoca della commessa infrazione (...), la disposizione suddetta continua, *ratione temporis*, a trovare applicazione, rispetto alla fattispecie oggetto del giudizio principale, nel suo testo originario» (ordinanza n. **118**). Nella ordinanza n. **220** si è censurato il comportamento del giudice rimettente che «non ha esattamente ricostruito il quadro normativo di riferimento». (Sulla incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento si vedano, altresì, la sentenza n. **55** e l'ordinanza n. **211**).

In altri casi, invece, la Corte ha ritenuto che la questione sia stata correttamente formulata. Così, con la sentenza n. **10**, si è respinta l'eccezione di inammissibilità per la non corretta determinazione dell'oggetto del giudizio basata sull'assunto che i rimettenti avevano censurato solo l'art. 3 della legge regionale «tralasciando di prendere in considerazione la portata complessiva di tale normativa che richiederebbe, per essere compiutamente compresa, di estendere l'esame anche agli artt. 2 e 4». I giudici hanno, infatti, osservato che «i rimettenti hanno individuato nel primo comma dell'art. 3 il nucleo centrale della legge, in quanto in esso era ravvisato il contrasto con i parametri costituzionali invocati. In effetti, (...), il venir meno della norma denunciata viene a privare le altre disposizioni regionali evocate dalla Regione Puglia di

autonoma portata regolatrice». Anche nella sentenza n. **32** e nell'ordinanza n. **89**, è stata ritenuta corretta l'individuazione, ad opera del rimettente, delle norme individuate. La sentenza n. **56** ha effettuato una preliminare individuazione del *thema decidendum*, basandosi sulla chiara «intenzione del rimettente di censurare le norme, applicabili *ratione temporis* alla fattispecie, che attribuiscono al competente direttore generale, regionale o compartimentale, dell'amministrazione finanziaria il potere di prorogare, a favore di tale amministrazione, i termini per proporre impugnazione avverso le sentenze del giudice tributario». Analogamente, nella sentenza n. **236**, la Corte ha determinato il *thema decidendum* in base alla motivazione dell'ordinanza di rimessione (in riferimento alla quale il dispositivo va interpretato).

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione censurata comporta «il venir meno dell'oggetto della questione stessa e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità» (sentenza n. **11**; ordinanze nn. **17, 22, 60, 65, 72, 82, 112, 126, 194, 205, 325, 326**). Infatti, secondo la Corte, «l'efficacia *ex tunc* della (...) dichiarazione di incostituzionalità preclude al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza delle sollevate questioni, che sola potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente» (ordinanze nn. **45, 101, 327**). Non mancano, tuttavia, casi in cui la Corte, pur a fronte di una sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate, ha disposto la restituzione degli atti ai giudici rimettenti per un nuovo esame sulla rilevanza delle questioni sollevate (ordinanza n. **26**).

Il vizio dell'ordinanza di rimessione può riguardare anche l'intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte costituzionale. Così, in linea con la precedente giurisprudenza, è stata evidenziata una serie di casi in cui il *petitum* è indeterminato o comunque non è sufficientemente precisato o non è chiaro (sentenza nn. **125 e 266**; ordinanze nn. **135 e 155**) ovvero non è proprio indicato (ordinanza n. **258**) o, ancora, risulta oscuro, indeterminato e generico (ordinanze nn. **261 e 324**) o soltanto generico (ordinanza n. **281**). Nelle ordinanze nn. **50 e 187**, le questioni sono state dichiarate manifestamente inammissibili perché le ordinanze «presentano un *petitum* oscuro e di difficile interpretazione, che non consente (...) l'esatta identificazione del *thema decidendum* ». Anche la «mancanza di una specifica e univoca formulazione del *petitum*» non consente di identificare «in modo chiaro il contenuto dell'intervento richiesto» (ordinanza n. **286**).

Sono colpite da inammissibilità anche le formulazioni delle questioni nell'ambito delle quali il rimettente non assume una posizione netta in merito alla questione e, cioè, quelle formulate in maniera perplessa e contraddittoria (ordinanze nn. **90, 127, 280**). Nell'ordinanza n. **300** la manifesta inammissibilità della questione discende dal rilievo che «la qualificazione, nella stessa ordinanza di rimessione, dell'avviso di pagamento della TIA sia come “atto di imposizione” sia come richiesta di un “corrispettivo” privatistico è intrinsecamente contraddittoria». Parimenti inammissibili sono le questioni generiche (ordinanza n. **291**) e quelle formulate in termini di alternativa irrisolta e, dunque, in forma ancipite (ordinanze nn. **80, 98, 230, 278**). Nell'ordinanza n. **47** si è sostenuto che «la questione proposta è manifestamente inammissibile per non avere il rimettente delimitato in modo esaustivo il *petitum*, lasciando margini di dubbio in ordine alla effettiva portata dello stesso». Nella ordinanza n. **261**, la questione è manifestamente inammissibile anche perché «il giudice rimettente prospetta profili della questione che (...) risultano, in definitiva, formulati in termini tra loro alternativi, oltre che sorretti da argomentazioni che appaiono reciprocamente contraddittorie».

Un caso particolare è quello dell'ordinanza n. **117**, nella quale si è affermato che la questione deve ritenersi manifestamente inammissibile perché, tra l'altro, «il giudice rimettente formula un *petitum* in forma discorsiva, privo dei caratteri di specificità e univocità cui deve essere improntato un quesito di costituzionalità: omettendo, in specie, di indicare in un modo chiaro e puntuale quale o quali interventi vengano richiesti a questa Corte in correlazione alle singole censure svolte, che investono aspetti eterogenei, sostanziali e processuali, della disciplina censurata». Sempre con riferimento al tipo di intervento richiesto alla Corte, l'ordinanza n. **70** ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione proposta perché il rimettente, anziché formulare un *petitum* specifico, «lascia indeterminato il contenuto del richiesto intervento

additivo, e, comunque, non indica una soluzione costituzionalmente obbligata» (negli stessi termini si vedano le ordinanze nn. **267** e **268**). Ancora, nella ordinanza n. **269** la manifesta inammissibilità è dovuta al fatto che il rimettente, non solo ha trascurato di formulare un *petitum* specifico, ma ha altresì sollecitato l'esercizio di un intervento riservato alla discrezionalità del legislatore. Ugualmente, nella già citata ordinanza n. **261**, la manifesta inammissibilità è dovuta, tra l'altro, al fatto che il rimettente non formula un *petitum* preciso e specifico «restando indeterminato se (...) si invochi una pronuncia che tenda ad eliminare in radice la previsione del diritto dell'*ex coniuge* alla quota del trattamento di fine rapporto percepito dal titolare o, piuttosto, una pronuncia che, rispetto a termini di riferimento peraltro non definiti, tenda ad attribuire al giudice del merito il potere di valutare le circostanze rilevanti nella situazione di specie». L'ordinanza n. **287** rileva che «dalla formulazione della questione di legittimità costituzionale non si comprende quale sia la decisione richiesta alla Corte in riferimento alle disposizioni censurate, risultando mancante, indeterminato e comunque non riconoscibile un *petitum* specifico, in quanto il rimettente ha ommesso d'indicare in modo chiaro quali interventi vengano richiesti con riguardo ai rilievi formulati». In altri casi la Consulta ha respinto l'eccezione di inammissibilità per erronea formulazione del *petitum*. Così, nella sentenza n. **32** si è affermato che «l'eccezione, sollevata dal Comune di Cavallino-Treporti, secondo cui il rimettente avrebbe formulato un *petitum* "legislativo", mirando a sovrapporre alla volontà legislativa della Regione un nuovo criterio successorio tra enti non costituzionalmente imposto, trascura di considerare che a questa Corte viene invece domandata una pronuncia meramente ablatoria della norma oggetto, a seguito della quale toccherebbe al legislatore indicare in forma analitica le modalità di successione patrimoniale tra i due Comuni coinvolti».

Sono, inoltre, colpite da inammissibilità le richieste volte ad ottenere dalla Corte una sentenza additiva in *malam partem* in materia penale (ordinanza n. **66**). A tal proposito, nell'ordinanza n. **3** i giudici hanno posto in evidenza che il rimettente «chiedendo per il reato in esame [lesioni colpose con violazione delle norme sulla circolazione stradale] una pronuncia che consenta di ripristinare il meccanismo sanzionatorio applicabile prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 274 del 2000, invoca nella sostanza un intervento additivo e di sistema in *malam partem*, non consentito a questa Corte in forza del principio della riserva di legge in materia penale». Anche la pronuncia volta ad introdurre un diverso *dies a quo* per il decorso del termine di prescrizione esorbita dai poteri spettanti alla Corte, a ciò ostando il principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., che demanda in via esclusiva al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, inibendo alla Corte stessa «tanto la creazione di nuove fattispecie criminose o l'estensione di quelle esistenti a casi non previsti, quanto di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti alla punibilità: aspetti fra i quali, indubbiamente, rientrano quelli inerenti la disciplina della prescrizione e dei relativi atti interruttivi o sospensivi» (ordinanze nn. **5** e **204**; negli stessi termini si veda anche l'ordinanza n. **34**, in relazione alla richiesta del rimettente volta ad introdurre un più lungo termine massimo di prescrizione in presenza di atti interruttivi). Nella sentenza n. **57** la Consulta, nel rilevare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 186, commi 2 e 7, del d.lgs. n. 285 del 1992, nel testo sostituito, rispettivamente, dalle lettere *a*) e *c*) del comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 117 del 2007, convertito, con modificazioni dalla legge n. 160 del 2007, ha precisato che «il presente incidente di costituzionalità mira a conseguire, in materia penale, un duplice intervento con effetti in *malam partem*, in assenza, tuttavia, delle condizioni individuate da questa Corte per la sua ammissibilità (...). Ed invero, se il principio della riserva di legge non preclude, in senso assoluto, l'adozione di pronunce aventi una simile efficacia, è chiaro che esse sono ammissibili solo quando "l'effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte", ovvero dal ripristino di una norma abrogata "espressiva di scelte di criminalizzazione non più attuali", presentandosi ciascuna di tali operazioni "chiaramente invasiva del monopolio del legislatore" nella materia penale (...). È necessario, per contro, che l'effetto in *malam partem* costituisca il risultato della riespansione di una "norma generale o comune", conseguendo, pertanto, a "decisioni ablative di norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa" della prima, vale a

dire alla eliminazione di disposizioni qualificabili come norme penali di favore (...)). Nel caso in questione, la Corte ha ritenuto che si è al di fuori di tale ipotesi, e ciò con riferimento ad entrambe le norme censurate in quanto l'intervento avente ad oggetto il comma 2 dell'art. 186 del codice della strada è chiaramente manipolativo, in quanto tende ad ottenere che alla guida in stato di ebbrezza sintomatica si applichi, non il trattamento sanzionatorio più lieve previsto dalla lett. a), bensì quello più severo previsto dalla lett. c); l'intervento avente ad oggetto il comma 7 del predetto art. 186, non è volto ad ottenere l'ablazione di norme penali di favore, ma mira a conseguire una rinnovata "criminalizzazione" della fattispecie contemplata da tale norma. Nella ordinanza n. **103** è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa alla mancata inclusione del delitto di riciclaggio (limitatamente all'ipotesi in cui «l'impiego in attività economiche o finanziarie riguardi denaro, beni o utilità di provenienza illecita») nell'elenco delle esclusioni oggettive dell'indulto concesso dalla legge n. 241 del 2006. Nella specie, la Corte, dopo aver affermato che l'indulto - varato al fine di far fronte ad una esigenza di sovraffollamento degli istituti penitenziari - ha valore di regola generale, abbracciando più reati commessi sino al 2 maggio 2006, ha ribadito il consolidato principio secondo cui «all'adozione di una simile pronuncia osta, tuttavia, l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che nell'enunciare il principio della riserva di legge in materia penale, impedisce alla Corte non soltanto di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, ma anche di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (...): e ciò fatta eccezione per l'ipotesi - che non ricorre tuttavia nella specie - in cui il sindacato verta sulle cosiddette norme penali di favore».

Nella ordinanza n. **182** la manifesta inammissibilità è dovuta, invece, al fatto che il giudice *a quo* nel chiedere, in sostanza, l'eliminazione dell'istituto dell'udienza preliminare «viene ad invocare (...) un intervento manipolativo di sistema, estraneo, in linea di principio, all'ambito della giustizia costituzionale» e, nell'ordinanza n. **243**, in materia di accertamenti tecnici non ripetibili, al fatto che il rimettente invoca «una pronuncia non costituzionalmente obbligata, proponendo un *petitum* additivo avente carattere creativo» (sulla manifesta inammissibilità delle questioni in cui la pronuncia non è costituzionalmente obbligata, si veda anche l'ordinanza n. **278**).

Ugualmente, sempre con riferimento al profilo del tipo di intervento richiesto alla Corte, la manifesta inammissibilità o la inammissibilità della questione è dovuta alla mancanza di una soluzione logicamente necessaria ed implicita nello stesso contesto normativo ove, quindi, sono possibili una pluralità di soluzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **198, 259 e 266**; ordinanze nn. **80, 117, 119, 156, 176, 193, 203, 287**).

Nella giurisprudenza del 2009 non si registrano scostamenti dall'orientamento che ritiene in linea di principio ammissibili le questioni poste in via subordinata rispetto ad altre (sentenza n. **167**; ordinanza n. **22**).

Le inesattezze che vengono riscontrate in merito all'indicazione del *petitum*, o anche relativamente ad oggetti e parametri, non sempre conducono alla inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell'ordinanza renda chiaro il significato della questione posta, è la Corte stessa ad operare una correzione. Ne sono un esempio le affermazioni di cui alla sentenza n. **28**, in cui la Corte sottolinea che «benché il rimettente abbia specificamente denunciato il comma 2 dell'art. 1 della legge n. 210 del 1992, le censure debbano più propriamente intendersi riferite al comma 3 del medesimo articolo, il quale disciplina l'indennizzo per il caso di epatite, laddove, invece, il comma 2 si occupa dei danni derivanti da infezioni da HIV. Pertanto, - trattandosi di errore materiale - è il suddetto comma 3 che deve costituire oggetto della declaratoria di incostituzionalità». Nell'ordinanza n. **313** risultano così corretti sia uno dei parametri sia l'oggetto: «il richiamo operato dal rimettente all'art. 19 Cost., quale parametro asseritamente violato dalla norma censurata, deve in realtà intendersi riferito all'art. 13 Cost., il cui contenuto precettivo è esplicitamente evocato nell'atto introduttivo del presente giudizio; d'altronde la questione, pur formalmente posta in riferimento all'art. 9, comma 3, della legge 1423 del 1956, concerne l'intera disciplina sanzionatoria che il legislatore ha dettato con riguardo alla

sorveglianza speciale con obbligo (o divieto) di soggiorno, contenuta nel comma 2 del medesimo articolo». Nella sentenza n. **320** la Corte osserva che, pur avendo il rimettente impugnato, tra l'altro, l'«intero complesso delle disposizioni del capo IV del titolo III del libro III» c.p.p., « dal tenore delle censure emerge chiaramente come le doglianze del rimettente si appuntino (...) essenzialmente sull'art. 266» ed esclude che «la questione vada dichiarata inammissibile per mancato assolvimento dell'onere - da cui il giudice rimettente è in linea di principio gravato - di individuare, all'interno di un determinato corpo normativo, la norma o la parte di essa che determinerebbe la lamentata lesione della Costituzione».

## **5. La riproposizione delle questioni**

Anche nel 2009 la Corte è stata chiamata in talune occasioni a giudicare su questioni che già erano state oggetto di un incidente di costituzionalità promosso nell'ambito del medesimo giudizio principale.

La riproposizione, di per sé, non presenta, ovviamente, problemi di ammissibilità non esistendo alcuna preclusione alla possibilità da parte dello stesso giudice di sollevare una nuova questione di legittimità costituzionale in via incidentale quando sia intervenuta da parte della Corte una pronuncia meramente processuale ed il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi ad una pronuncia sulla fondatezza o meno della questione (sentenza n. **263**). Un'ipotesi particolare è quella della sentenza n. **38**, in cui la Corte si è pronunciata dopo aver dichiarato, una prima volta la manifesta inammissibilità della questione per carenza di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. 67/1998) e, successivamente, a seguito di riproposizione da parte del medesimo Tar della questione sollevata in precedenza, una seconda volta con una ordinanza di manifesta inammissibilità (ordinanza n. 346/2001). Nel caso in esame, dunque, i Giudici costituzionali sono stati chiamati a pronunciarsi, per la terza volta, sempre sulla stessa questione riproposta dal Tar, a seguito dell'accoglimento dell'appello avverso la sentenza parziale nel frattempo emessa dal giudice rimettente. In proposito la Corte, dopo aver specificato che il rimettente ha argomentato la rilevanza della questione in base all'assunto che il Consiglio di Stato aveva affermato che su taluni motivi del ricorso originario il Tar non si era pronunciato in attesa della decisione della Consulta, sicché non poteva dirsi esaurito il potere decisorio ad esso spettante, ha affermato che tale argomentazione «nulla di nuovo aggiunge a quelle contenute nei precedenti provvedimenti di rimessione» e, inoltre, «non legittima di per sé, la riproposizione (...), a norma dell'art. 24, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, di una questione di legittimità negli stessi termini in cui sia stata già dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza».

Nel caso dell'ordinanza n. **91**, la riproposizione segue ad una sentenza (la n. 390 del 2006) che aveva dichiarato la questione inammissibile per difetto di rilevanza. La Corte, nel dichiarare la manifesta inammissibilità della questione così come riproposta, ha ribadito che «secondo la costante giurisprudenza costituzionale, in presenza di una pronuncia avente contenuto decisorio, come è quella che abbia accertato un difetto di rilevanza non modificabile dal giudice *a quo*, non è consentito al medesimo rimettente riproporre nel medesimo giudizio la stessa questione, poiché ciò si concreterebbe nella impugnazione della precedente decisione della Corte, inammissibile alla stregua dell'ultimo comma dell'art. 137 della Costituzione».

In altri casi la riproposizione può seguire ad ordinanze di manifesta inammissibilità (sentenza n. **206**; ordinanza n. **109**), in cui il giudice *a quo* provvede ad emendare il vizio (o, quanto meno, si è adoperato in tal senso, con esiti non sempre «fausti»), sollecitando nuovamente uno scrutinio di costituzionalità.

## **6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale**

Lo scrutinio di costituzionalità deve avere per oggetto un atto avente forza di legge. Eventuali

questioni aventi ad oggetto atti non legislativi sono votate ad una pronuncia processuale di manifesta inammissibilità.

Con specifico riferimento ai regolamenti, la Corte ha confermato anche quest'anno la propria giurisprudenza costante nell'escludere la sindacabilità dei regolamenti nel giudizio di costituzionalità riservato alle leggi ed agli atti aventi forza di legge. Ciò è avvenuto con l'ordinanza n. **59**, ove la Corte ha rilevato che «malgrado il rimettente deduca l'incostituzionalità di una norma di legge e di un atto regolamentare, le censure investono solo quest'ultimo».

Per ciò che concerne le leggi-provvedimento, la sentenza n. **137** ha così riepilogato gli orientamenti della Corte relativi alla sindacabilità di disposizioni aventi rango legislativo ma contraddistinte da un contenuto particolare e concreto ed incidenti su un numero determinato di destinatari: «Non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto. Tuttavia, (...) queste leggi sono ammissibili entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà. (...) La legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (...). In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (...), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (...), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (...). Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che, se è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di amministrazione, è pur vero che lo stesso legislatore, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. In altri termini, la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione e la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può giungere fino a violare l'eguaglianza tra i cittadini. Ne consegue che, qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione».

La questione di legittimità costituzionale può avere ad oggetto anche l'interpretazione risultante dal "principio di diritto" enunciato dalla Corte di cassazione. Il giudice di rinvio, infatti, «non ha altro mezzo per contestare la *regula iuris* di cui è chiamato a fare applicazione che quello di sollevare l'incidente di costituzionalità» (ordinanza n. **133**). Una rilevante indicazione in merito all'ambito oggettivo del giudizio incidentale è contenuta nella sentenza n. **329** che, nel richiamare la giurisprudenza della Corte secondo cui «gli inconvenienti di fatto, scaturenti dall'applicazione delle norme censurate, sono estranei al controllo di costituzionalità», ha statuito che «le difficoltà lamentate dal rimettente, indipendentemente dal carattere meramente ipotetico di parte di esse, non discendono in via diretta ed immediata dalla disposizione legislativa censurata (...), ma derivano dalle situazioni di fatto che possono di volta in volta verificarsi».

## **7. Il parametro del giudizio**

Per quanto riguarda le disposizioni invocate dai giudici rimettenti come parametri o come fonti interposte, non si registrano nell'anno 2009 affermazioni di particolare rilievo.

L'ordinanza n. **117** ha definito un giudizio nel quale è stato invocato come parametro l'art. 10, primo comma, Cost., deducendo che le norme impugnate si pongono «in contrasto con le norme internazionali – tra cui, in particolare, l'art. 40 della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176,

e gli artt. 3 e 5 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli di Strasburgo del 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77 – che impegnano gli Stati Parti a un'adeguata tutela dei diritti del fanciullo accusato di un reato».

Nel giudizio deciso con la sentenza n. **11** è stato invocato come parametro, tra gli altri, l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 14 della Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ed al Protocollo addizionale alla Convenzione stessa. L'ordinanza n. **17** ha definito un giudizio in cui sono stati evocati gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata “si pone in contrasto con l'art. 14 della CEDU e con l'art. 1 del relativo Protocollo addizionale, come interpretati dalla Corte europea per la tutela dei diritti dell'uomo”. L'art. 117 Cost. risulta, altresì, evocato nella sentenza n. **20**, sempre con riferimento alla Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ed al Protocollo addizionale alla Convenzione stessa (negli stessi termini v. sentenza n. **214**; ordinanze nn. **97**, **143**, **162**). Nell'ordinanza n. **45** si è, invece, sostenuto che «le censurate disposizioni violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto incompatibili con il principio di proporzionalità, di derivazione comunitaria». La questione decisa con l'ordinanza n. **65** è stata sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., «per contrasto con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 22 giugno 1998, n. 98/34/CE», che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

L'art. 117 Cost. è stato ulteriormente evocato nella sentenza n. **239** e, da ultimo, nella sentenza n. **311** che ha così riepilogato la recente giurisprudenza della Corte in tema di rapporti tra diritto interno e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: «l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione “obblighi internazionali” in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente quanto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Questa Corte ha, inoltre, precisato (...) che al giudice nazionale, in quanto giudice comune della Convenzione, spetta il compito di applicare le relative norme, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, alla quale questa competenza è stata espressamente attribuita dagli Stati contraenti. (...) Solo quando ritiene che non sia possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il giudice comune, il quale non può procedere all'applicazione della norma della CEDU (allo stato, a differenza di quella comunitaria provvista di effetto diretto) in luogo di quella interna contrastante, tanto meno fare applicazione di una norma interna che egli stesso abbia ritenuto in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve sollevare la questione di costituzionalità (...), con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., ovvero anche dell'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta. La clausola del necessario rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, dettata dall'art. 117, primo comma, Cost., attraverso un meccanismo di rinvio mobile del diritto interno alle norme internazionali pattizie di volta in volta rilevanti, impone infatti il controllo di costituzionalità, qualora il giudice comune ritenga lo strumento dell'interpretazione insufficiente ad eliminare il contrasto.

Nella sentenza n. **317** la Corte ha chiarito che «l'integrazione del parametro costituzionale rappresentato dal primo comma dell'art. 117 Cost. non deve intendersi come una sovraordinazione gerarchica delle norme CEDU – in sé e per sé e quindi a prescindere dalla loro funzione di fonti interposte – rispetto alle leggi ordinarie e, tanto meno, rispetto alla Costituzione».

Nel giudizio deciso con la sentenza n. **86** sono stati evocati congiuntamente gli artt. 10, 11 e 117 Cost. per censurare l'art. 85 del d.P.R. n. 1124 del 1965 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali) per contrasto con il trattato C.E., con la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e con la Carta dei diritti fondamentali

dell'U.E.

Le ordinanze nn. **49** e **51**, invece, hanno definito giudizi in cui i rimettenti hanno invocato come parametri direttamente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948.

Per ciò che concerne, infine, il parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nella sentenza n. **94** è stata respinta un'eccezione di inammissibilità della questione «dal momento che, contrariamente alla tesi sostenuta dall'interveniente, nei giudizi incidentali il giudice comune è legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale anche in relazione al parametro costituzionale che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni». Anche nelle sentenze nn. **10**, **32**, **137**, **166**, **167**, **169** e nelle ordinanze nn. **43**, **45**, **100**, **101**, **122** si fa riferimento al parametro dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. che fissa le competenze legislative statali e regionali.

### **8. La questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi dei giudici comuni**

I Giudici delle leggi hanno costantemente ribadito, in merito ai rapporti intercorrenti tra la facoltà di sollevare questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi propri dei giudici comuni e della Corte costituzionale, la posizione espressa negli ultimi anni, in base alla quale, di fronte a più possibili interpretazioni, allorché su nessuna di esse si sia formato un diritto vivente, il giudice rimettente deve far uso dei propri poteri interpretativi allo scopo di valutare, preventivamente, se esiste la possibilità di superare i dubbi di costituzionalità attraverso un'interpretazione adeguatrice della disposizione denunciata, che la renda conforme ai principi costituzionali. Così, la Corte, in ossequio al principio della conservazione degli atti giuridici, anche quest'anno ha affermato che «l'illegittimità costituzionale di una disposizione non consegue alla possibilità di darne un'interpretazione contrastante con precetti della Costituzione, quanto all'impossibilità di adottarne una ad essi conforme» (sentenza n. **29**; negli stessi termini si vedano anche le sentenze nn. **263** e **276**). L'ordinanza n. **117** ha ulteriormente specificato che «la mancata verifica preliminare da parte del giudice rimettente, nell'esercizio dei poteri ermeneutici riconosciutigli dalla legge, della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di costituzionalità ipotizzati, e tale da determinare il superamento di tali dubbi, o da renderli comunque non rilevanti nel caso di specie, comporta l'inammissibilità della questione sollevata». Nella sentenza n. **329** è stato addebitato al rimettente di avere «trascurato di sperimentare la possibilità di dare al testo legislativo censurato un'interpretazione costituzionalmente orientata e di spiegare le ragioni che impediscono di pervenire ad un risultato idoneo a superare i dubbi di costituzionalità». Anche l'omesso esame di una diversa soluzione ermeneutica, conforme alla prevalente giurisprudenza di legittimità, comporta l'inammissibilità della questione (ordinanza n. **171**; negli stessi termini si veda anche l'ordinanza n. **257**, ove si fa riferimento sia alla giurisprudenza di legittimità che a quella costituzionale); come pure rende inammissibile la questione sollevata «l'omessa motivazione sulla possibilità di giungere ad una interpretazione della norma impugnata conforme a Costituzione» (sentenza n. **208**).

Nella sentenza n. **263** la questione prospettata è stata ritenuta inammissibile in quanto «i rimettenti non hanno esplorato altre, pur possibili, interpretazioni della disposizione censurata, oltre quella prospettata o, quanto meno, non hanno evidenziato le ragioni per le quali tali interpretazioni non sarebbero accoglibili». Nell'ordinanza n. **310** la Corte ha rilevato che «il rimettente, non solo non sperimenta egli stesso la possibilità di pervenire ad una doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata, ma neppure contesta, in maniera sufficientemente argomentata, la diversa lettura che ne hanno dato altri giudici minorili (...), i quali, chiamati a decidere in merito alla problematica *de qua*, hanno accolto la soluzione ermeneutica che attribuisce efficacia di titolo esecutivo ai provvedimenti a contenuto patrimoniale a favore dei figli naturali pronunciati dai competenti tribunali per i minorenni».



Un particolare profilo della doverosa attività interpretativa dei rimettenti è evidenziato nella sentenza n. **335** secondo cui «il giudice, nella propria opzione ermeneutica, è tenuto a dare una valutazione costituzionalmente orientata, la quale appunto non può ignorare (ma deve necessariamente prendere in considerazione) la naturale evoluzione nel tempo della coscienza sociale e dei costumi».

Sulla base degli enunciati principi, in numerosi casi lo scrutinio del merito delle questioni sollevate è dunque risultato precluso dalla omessa o inadeguata attività ermeneutica del giudice rimettente (sentenza n. **266**; ordinanze nn. **191, 229, 244, 286, 287, 310, 338**). Nell'ordinanza n. **146** il merito della questione non è stato esaminato perché il giudice *a quo*, pur consapevole dell'esigenza di adottare, tra le varie possibili letture di una norma, l'interpretazione aderente al parametro costituzionale secondo la costante giurisprudenza della Corte, si è limitato a rilevare che «troppo chiara è però la lettera dell'art. 392 cod. proc. pen. (“nel corso delle indagini preliminari”) tanto che procedere con incidente probatorio dopo la chiusura delle indagini significherebbe oltrepassare i confini dell'attività interpretativa», così trascurando la possibilità di pervenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata, sulla base delle precedenti pronunce costituzionali in materia.

Al contrario, invece, la Corte ha proceduto ad esaminare il merito della questione quando il rimettente in modo non implausibile ha ritenuto che «ogni sforzo interpretativo per rendere la norma che doveva applicare conforme al dettato costituzionale si infrangesse contro i limiti che il nostro ordinamento pone all'attività ermeneutica» (sentenza n. **10**).

Un caso particolare è quello della sentenza n. **131**, nella quale i Giudici costituzionali hanno respinto l'eccezione di inammissibilità della questione basata sul fatto che il rimettente non avrebbe esplorato la possibilità di un'interpretazione alternativa dell'art. 1917, secondo comma, cod. civ., alla stregua della quale le facoltà di pagamento diretto previste da quest'ultima norma possano sopravvivere al fallimento dell'assicurato, rilevando che «è inutile verificare se l'art. 1917, secondo comma, cod. civ., possa essere interpretato nel senso di ritenere consentite, anche successivamente al fallimento del datore di lavoro, le possibilità di pagamento diretto già previste dalla norma medesima, perché ciò che il rimettente chiede alla Corte è la valutazione della legittimità costituzionale della mancata previsione di un'ulteriore e diversa modalità di pagamento diretto (e cioè la possibilità per il danneggiato di richiedere all'assicuratore di pagargli l'indennizzo assicurativo)».

Meritano di essere, altresì, rammentate le affermazioni contenute nella sentenza n. **239**, ove si è rilevato che «in presenza di un apparente contrasto fra disposizioni legislative interne ed una disposizione della CEDU, anche quale interpretata dalla Corte di Strasburgo, può porsi un dubbio di costituzionalità, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., solo se non si possa anzitutto risolvere il problema in via interpretativa». Ciò in quanto «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò è permesso dai testi delle norme e qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale “interposta”, egli deve investire questa Corte delle relative questioni di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.». Applicando tali principi, si è, quindi, ritenuto che «spetta (...) agli organi giurisdizionali comuni l'eventuale opera interpretativa dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 che sia resa effettivamente necessaria dalle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (...); solo ove l'adeguamento interpretativo, che appaia necessitato, risulti impossibile o l'eventuale diritto vivente che si formi in materia faccia sorgere dubbi sulla sua legittimità costituzionale, questa Corte potrà essere chiamata ad affrontare il problema della asserita incostituzionalità della disposizione di legge».

L'attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non può, però, tradursi in un'acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere della Corte di censurare l'erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine (sentenze nn. **125, 166, 197, 238**; ordinanze nn. **51, 97, 116, 135, 181**,

**287, 301, 331**). Nella sentenza n. **198** è stato addebitato al giudice *a quo* di avere omesso «di considerare significative parti della complessiva normativa in materia che valgono a smentire l'assunto che sta alla base delle sue argomentazioni, vale a dire che la vigente disciplina attribuirebbe in via esclusiva al fallendo la prova della sua non assoggettabilità al fallimento, vietando al giudice la possibilità di acquisire *aliunde*, o tramite l'apporto probatorio delle altre parti del procedimento, gli elementi necessari per verificare la sussistenza dei requisiti richiesti». Nel caso dell'ordinanza n. **306** la Corte, nel censurare il presupposto interpretativo posto alla base del quesito di costituzionalità, ha ritenuto che «il ricordato orientamento giurisprudenziale è incongruamente evocato, essendo sorto sulla base di una legislazione precedente a quella ora in esame» e che il rimettente ha «ignorato quanto affermato da questa Corte proprio con riferimento al significato da attribuire al testo della norma del quale egli deve fare, invece, applicazione».

Il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali ha portato la Corte ad escludere che le possa essere sottoposto un mero dubbio interpretativo, giacché la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di "tutela" a favore del giudice comune. Ciò è reso evidente dal costante atteggiamento di rifiuto della Consulta di assecondare richieste volte ad ottenere un avallo all'interpretazione ermeneutica che il rimettente, tra le diverse prospettate, ritiene preferibile (ordinanza n. **90**), «così rendendo chiaro un uso distorto dell'incidente di costituzionalità» (ordinanza n. **150**; in termini analoghi sentenza n. **320**). Il medesimo vizio di inammissibilità si ha allorché il rimettente denuncia «la pretesa erroneità del presupposto interpretativo seguito dalla Corte di cassazione, in tal modo sottoponendo quest'ultimo, e non già la disposizione impugnata, a censure fondate sui medesimi argomenti ermeneutici, privi di consistenza costituzionale» (ordinanza n. **150**) (sulla manifesta inammissibilità di questioni che pongono problemi interpretativi, si veda anche l'ordinanza n. **201**).

Diversa è la prospettiva per la Corte e per il giudice qualora si sia formato un "diritto vivente", definibile come l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa. L'esistenza di un diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e la porta a dichiararsi pro o contro lo stesso, mentre per il giudice si pone l'alternativa tra seguire un'interpretazione "adeguatrice" (quando la ritiene possibile) oppure sollevare questione di costituzionalità della norma "vivente". Riferimenti al diritto vivente compaiono, innanzitutto, nella sentenza n. **20**, ove i Giudici costituzionali hanno preso atto che la tesi interpretativa posta a fondamento del dubbio di costituzionalità – secondo cui, nel vigente ordinamento, il sistema di valutazione degli esami per l'abilitazione all'esercizio della professione forense non prevede la necessità di una motivazione del punteggio attribuito agli elaborati scritti – si è affermata, nella più recente evoluzione della giurisprudenza del Consiglio di Stato, come un vero e proprio diritto vivente. La sentenza n. **317**, nel respingere l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato «per non avere il rimettente considerato la possibilità di dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme alla Costituzione», ha affermato che «sul punto si è formato un vero e proprio "diritto vivente", che impone a questa Corte di incentrare le sue valutazioni sulla norma impugnata nell'interpretazione dominante, fatta propria dal giudice *a quo*» e che «lo stesso giudice ha esplicitamente ritenuto di non poter giungere a interpretazione diversa da quella delle Sezioni unite, facendo uso degli ordinari strumenti ermeneutici».

Per contro, l'asserita esistenza di un diritto vivente è stata così esclusa nella sentenza n. **320**: «tale presupposto risulta, in realtà, smentito sia dall'esistenza di contrarie decisioni della giurisprudenza di legittimità, sia dai principi generali in materia processuale che lo stesso rimettente evoca nel formulare le proprie censure. (...) Il panorama interpretativo giurisprudenziale non si presenta affatto totalmente coeso nella direzione indicata dal giudice *a quo*. Al contrario, a fianco di un indirizzo maggioritario nei sensi rappresentati dal rimettente, risultano tuttora rinvenibili, con riguardo alla fattispecie che qui interessa, (...) due orientamenti alternativi».

Nella sentenza n. **178** la Corte ha affermato che il rimettente «da un lato, ha omesso di verificare la praticabilità di interpretazioni idonee a determinare il superamento dei dubbi di costituzionalità (...); dall'altro, non ha adempiuto all'obbligo di ricercare una interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata (...), pur possibile alla luce delle considerazioni dianzi esposte e del diritto vivente desumibile dalla (...) giurisprudenza di legittimità».

Nella sentenza n. **57**, infine, la Corte ha rilevato che il giudice *a quo*, nel sollevare le questioni di legittimità, muove da un duplice presupposto interpretativo non implausibile «che risulta, anzi, confermato dalla giurisprudenza di legittimità pronunciata sul punto».

## **9. Il contraddittorio di fronte alla Corte**

Nel corso del 2009, **208** decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali, **16** decisioni hanno avuto per oggetto leggi regionali (ordinanze nn. **43, 45, 79, 100, 101, 112, 122, 309**; sentenze nn. **10, 32, 38, 94, 137, 166, 167, 169**). Una sola decisione ha avuto ad oggetto una legge provinciale (ordinanza n. **323**).

Nel corso del medesimo anno è stata pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate. In particolare, la difesa erariale ha partecipato a **161** giudizi.

Nei **16** giudizi che hanno interessato leggi regionali, la difesa regionale è intervenuta in **4** occasioni e si è costituita – in quanto la Regione era parte dei giudizi *a quibus* – in **7** giudizi.

Meno frequente, ma comunque cospicua nel numero, è stata la costituzione di fronte alla Corte di alcune parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, si sono costituite in **63** giudizi.

I soggetti terzi rispetto al giudizio *a quo* sono intervenuti in **7** giudizi.

Per costante giurisprudenza della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. Nell'ordinanza n. **100** è stato dichiarato inammissibile l'intervento della regione Calabria «in quanto il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale». Analogamente, nella sentenza n. **227** è stata dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio del Comune di Ortona, in quanto avvenuta oltre il termine di legge.

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i giudici delle leggi hanno sempre fatto riferimento alla qualifica formale di parte nel giudizio principale, ammettendo l'intervento di terzi solo quando siano portatori «di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla decisione della Corte (...) e, più specificamente, qualora detta incidenza derivi dall'immediato effetto che la decisione della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*» (ordinanza n. **43**, che ha dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dal Consiglio Nazionale forense, atteso che «nel giudizio amministrativo da cui origina la presente questione di costituzionalità, la posizione sostanziale dibattuta riguarda gli interessi professionali della classe forense, ma non tocca questioni che coinvolgano direttamente le attribuzioni del Consiglio Nazionale Forense, mettendone in gioco le sue prerogative istituzionali»). Nella sentenza n. **94** la Corte ha dichiarato ugualmente inammissibile l'intervento dell'Associazione Italiana Ospedalità Privata (A.I.O.P.) in quanto «detta Associazione non è parte del giudizio principale». Sulla base di analoghe motivazioni, la sentenza n. **214** ha giudicato inammissibile l'intervento dell'Associazione «Articolo 21 Liberi di» atteso che «l'interesse dell'associazione è (...) privo di correlazione con le specifiche e peculiari posizioni soggettive dedotte nel giudizio principale».

Più dettagliatamente, l'ordinanza allegata alla sentenza n. **151**, nel dichiarare inammissibile l'intervento di soggetti terzi che non sono parti nel giudizio *a quo*, ha rammentato che «per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di

legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura; (...) l'inammissibilità dell'intervento non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale posto che l'ammissibilità di tale intervento contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti a detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*» (negli stessi termini si veda la sentenza n. **263**).

E' stato dichiarato, invece, ammissibile dalla sentenza n. **38** l'intervento della Federazione Italiana Scuole Materne (FISM), posto che la posizione della stessa Federazione «è suscettibile di restare direttamente incisa dall'esito del giudizio».

Quanto alla costituzione del pubblico ministero nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, l'ordinanza allegata alla sentenza n. **262** ha ribadito il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale nel senso dell'inammissibilità di tale intervento. La pronuncia ha, infatti, specificato «che tale giurisprudenza trae argomento, essenzialmente, dalle disposizioni che disciplinano il processo costituzionale (...), le quali, per un verso, non prevedono espressamente la costituzione del pubblico ministero nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale e, per altro verso, distinguono costantemente il “pubblico ministero” dalle “parti” ed attribuiscono solo a queste ultime la facoltà di costituirsi in detti giudizi di costituzionalità, impedendo, così, ogni interpretazione estensiva od analogica volta ad attribuire la medesima facoltà al pubblico ministero». Tanto premesso, i Giudici costituzionali hanno, altresì, rilevato quanto segue: «tali conclusioni vanno mantenute anche con riguardo all'attuale formulazione dell'art. 111, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, il quale stabilisce che “ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità”; (...) infatti, questa Corte ha più volte precisato che la parità tra accusa e difesa affermata dal citato precetto costituzionale (...) non comporta necessariamente, nel processo penale, l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato, potendo una disparità di trattamento “risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia”; (...) a maggior ragione, il principio costituzionale della parità delle parti – dovendosi modulare in ragione sia della specificità della posizione dei diversi soggetti processuali, sia delle particolarità delle fattispecie, sia delle peculiari esigenze dei vari processi (nella specie, del processo innanzi a questa Corte) – non implica necessariamente l'identità tra i poteri del pubblico ministero e quelli delle parti nel processo costituzionale; (...) dunque, in armonia con tali principi e con riferimento al pubblico ministero, è da ritenersi “non irragionevole la scelta discrezionale del legislatore di distinguere tale organo rispetto alle parti del procedimento *a quo*, non prevedendone la legittimazione a costituirsi nel giudizio sulle leggi”».

Infine, circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti svolgono nell'ambito del giudizio di costituzionalità, i Giudici costituzionali hanno confermato anche quest'anno il proprio costante orientamento in base al quale le ulteriori censure ed i parametri di costituzionalità eventualmente prospettati da questi soggetti non possono essere presi in considerazione, in quanto il *thema decidendum* è fissato dal giudice con l'ordinanza di rimessione al momento del promovimento della questione di legittimità costituzionale. In particolare, la sentenza n. **56** ha ribadito che l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale é «limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, poiché secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissate, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze». Sulla base di tali principi, sono state ritenute inammissibili le deduzioni delle parti private dirette ad estendere il *thema decidendum* non soltanto attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali, ma anche attraverso la denuncia di norme

ulteriori rispetto a quelle sospettate di illegittimità costituzionale dal giudice *a quo* (sentenze nn. **10, 236, 311**) (per l'affermazione che lo scrutinio di costituzionalità è limitato al *petitum* dei rimettenti, si veda anche la sentenza n. **227**).

### ***10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause***

L'istituto della riunione, previsto dall'art. 15, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha avuto anche nel 2009 un'applicazione assai frequente.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **46**. Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito ad una trattazione congiunta delle cause: in proposito, si segnalano le sentenze nn. **64, 214, 227, 236**, nonché l'ordinanza n. **258**, che hanno deciso congiuntamente questioni in parte trattate in udienza pubblica ed in parte in camera di consiglio.

Varie decisioni hanno definito un numero particolarmente elevato di giudizi, come quelli attinenti a prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio rese da strutture accreditate per conto del servizio sanitario nazionale (sentenza n. **94**); alla disciplina dell'apposizione del termine nel contratto di lavoro subordinato (sentenza n. **214**; ordinanza n. **325**); e all'applicabilità del rito camerale alle azioni ordinarie derivanti dal fallimento (ordinanza n. **170**).

Altre pronunce che hanno definito una pluralità di questioni hanno interessato le seguenti materie: impiego pubblico (sentenze nn. **236** e **311**); imposte e tasse (ordinanze nn. **258** e **291**); penale e procedura penale (sentenza n. **242**; ordinanze nn. **73** e **156**); circolazione stradale (ordinanze nn. **50** e **187**).

Per quanto attiene alla motivazione che ha condotto alla riunione, in molti casi la Corte ha addotto l'"identità" delle questioni sollevate (sentenze nn. **24, 173, 266**; ordinanze nn. **42, 72, 73, 100, 102, 133, 170, 185, 202, 279, 323, 325, 326**) ovvero la "parziale identità" (ordinanza n. **111**).

I giudizi sono stati riuniti anche in caso di ordinanze che sollevano questioni connesse (sentenze nn. **198** e **227**), "identiche o analoghe" (ordinanze nn. **34, 145** e **193**; sentenze nn. **242** e **311**) o, ancora, "largamente coincidenti" (sentenza n. **151**). L'ordinanza n. **26** ha deciso giudizi riuniti perché «le questioni sollevate sono parzialmente coincidenti e afferiscono al medesimo contesto normativo».

Di per sé è sufficiente, comunque, l'analogia o la parziale o sostanziale analogia delle questioni (sentenze nn. **64, 166, 263**; ordinanze nn. **45** e **171**). Nella ordinanza n. **191** i giudizi sono stati riuniti in quanto i giudici rimettenti contestavano sostanzialmente la legittimità costituzionale «delle azioni, che, come configurate dai nuovi artt. 141 e 149, precludono l'accertamento della responsabilità del sinistro, e, in ultima analisi, l'azione contro il responsabile civile e la di lui assicurazione», mentre nella sentenza n. **214** la riunione è stata disposta attesa «la parziale identità di molte delle questioni proposte e l'appartenenza di tutte le norme censurate allo stesso testo normativo». Nell'ordinanza n. **258** è stata decisa la riunione delle questioni perché «in gran parte coincidenti».

L'ordinanza n. **135** ha disposto la riunione di giudizi che presentavano una comunanza o un'identità di oggetto. Nell'ordinanza n. **7** i giudizi sono stati riuniti data «la pertinenza delle questioni sollevate al trattamento sanzionatorio del reato previsto dall'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998» (in termini analoghi si veda l'ordinanza n. **156**).

La riunione segue, altresì, l'"identità" della disciplina legislativa impugnata (ordinanza n. **277**), sovente rafforzata dall'identità dei parametri (sentenza n. **58**; ordinanza n. **221**), delle censure (sentenza n. **178**; ordinanze nn. **50, 187, 201**) e delle argomentazioni (sentenza n. **10**; ordinanza n. **127**). La riunione, inoltre, può seguire nell'ipotesi di questioni identiche o sostanzialmente analoghe nei confronti della medesima disposizione di legge (ordinanze nn. **126** e **302**). Nella sentenza n. **20** i giudizi sono stati riuniti «perché le questioni sollevate riguardano le stesse norme

denunciate in riferimento agli stessi parametri e con argomentazioni identiche» (negli stessi termini si vedano anche le sentenze nn. **94** e **236**, nonché l'ordinanza n. **192**). La sentenza n. **238** ha disposto la riunione dei giudizi per «l'identità della disposizione denunciata dai due giudici rimettenti e la parziale coincidenza sia delle censure prospettate, sia dei parametri costituzionali evocati, sia delle argomentazioni svolte nelle ordinanze di rimessione».

Nell'ordinanza n. **291** è stata, infine, «disposta la riunione dei giudizi, in quanto concernenti la medesima disposizione e relativi a parametri in larga parte coincidenti».

## **11. Le decisioni della Corte**

Nell'anno 2009, la Corte, come detto, ha reso, in sede di giudizio incidentale, **225** decisioni, di cui **79** in forma di sentenza e **146** in forma di ordinanza.

Nell'ambito delle pronunce che definiscono il giudizio, una distinzione fondamentale è quella tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito). A tali categorie si aggiunge quella delle decisioni interlocutorie non numerate.

### **11.1. Le decisioni interlocutorie**

Nell'anno 2009 sono state pronunciate soltanto **2** ordinanze lette in udienza (nei procedimenti definiti con le sentenze nn. **151** e **262**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia a quanto detto *supra*, par. 9). Non risultano pronunciate ordinanze istruttorie ai sensi dell'art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, relative all'acquisizione dei mezzi di prova.

### **11.2. Le decisioni processuali**

A) Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state pari a **21**, per un totale di **23** dispositivi di inammissibilità (sentenze nn. **32, 37, 38, 57, 58, 63, 125, 169, 173 - 2 dispositivi -, 178, 179, 198, 208, 214, 239, 259, 262, 263 - 2 dispositivi -, 266, 320, 329**).

L'insieme più ampio di statuizioni di inammissibilità è quello connesso a carenze riscontrate nella motivazione dell'ordinanza di rimessione. Talvolta, il difetto di motivazione è stato individuato relativamente alla rilevanza della questione (sentenze nn. **179** e **214**); talaltra, è stata censurata la circostanza che i parametri evocati fossero non pertinenti e le censure prive di motivazione specifica (sentenza n. **32**). In altre ipotesi, la Corte ha addebitato al giudice *a quo* di non essersi fatto carico della praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata del quadro normativo preso in considerazione (sentenze nn. **178, 239, 320, 329**). Le sentenze nn. **37, 169, 262** hanno dichiarato l'inammissibilità delle sollevate questioni di costituzionalità per difetto di rilevanza, mentre la sentenza n. **164** ha riscontrato il difetto di legittimazione dell'autorità rimettente. Nella sentenza n. **125** l'inammissibilità è stata pronunciata per erroneità del presupposto interpretativo, insufficiente motivazione sulla rilevanza e indeterminatezza del *petitum*.

Nella sentenza n. **38** l'inammissibilità è stata dichiarata attesa la riproposizione, senza adeguata motivazione, di identica questione già dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza e per carenza, comunque, del carattere di incidentalità. Ugualmente, nella sentenza n. **63** l'inammissibilità è derivata dalla riproposizione di questioni identiche ad altre già dichiarate manifestamente inammissibili.

La sentenza n. **198** ha dichiarato l'inammissibilità di una questione che coinvolgeva scelte discrezionali implicanti valutazioni rimesse alla competenza del legislatore. Analogamente, nella sentenza n. **259** l'inammissibilità è dipesa dal fatto che il *petitum* posto dal rimettente si risolveva nella richiesta «a questa Corte di introdurre essa stessa, con una sentenza additiva, tale nuovo caso [di giurisdizione esclusiva], che può invece essere frutto di una scelta legislativa non costituzionalmente obbligata».

La sentenza n. **57** ha giudicato inammissibile una questione che si concretizzava nella richiesta di una pronuncia additiva *in malam partem* in materia penale.

Nella sentenza n. **263** l'inammissibilità è stata pronunciata per l'omessa esplorazione da parte del rimettente di altre, pur possibili interpretazioni della disposizione censurata, ovvero per la mancata indicazione delle ragioni per le quali tali interpretazioni non sarebbero accoglibili.

La sentenza n. **266** ha riscontrato una pluralità di vizi riguardanti, in particolare, l'omessa formulazione di un *petitum* specifico, la richiesta di un intervento che postula scelte discrezionali spettanti al legislatore e precluse alla Corte, nonché l'omessa verifica della praticabilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione.

Un ulteriore motivo di inammissibilità è stato ravvisato nella circostanza che «le difficoltà lamentate dal rimettente, indipendentemente dal carattere meramente ipotetico di parte di esse, non discendono in via diretta ed immediata dalla disposizione legislativa censurata (...), ma derivano dalle situazioni di fatto che possono di volta in volta verificarsi» (in tal senso la sentenza n. **329** ove è ribadito che «gli inconvenienti di fatto, scaturenti dall'applicazione delle norme censurate, sono estranei al controllo di costituzionalità»).

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **114** (di cui **7** sentenze e **107** ordinanze), per un totale di **124** dispositivi di manifesta inammissibilità (sentenze nn. **11, 58, 64 - 2 dispositivi -, 151 - 3 dispositivi -, 238, 317, 321**; ordinanze nn. **2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 17, 22, 34 - 3 dispositivi -, 35, 39, 45, 46, 47, 50, 51, 59, 60, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 77, 79, 80, 81, 82, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 98, 100, 101, 103, 109, 110, 111 - 2 dispositivi -, 113, 115, 117, 119, 122, 126, 127, 133, 135 - 2 dispositivi -, 143, 146, 150, 155, 156, 157, 171, 176, 181, 182, 187, 190, 191, 193, 194, 201 - 2 dispositivi -, 202, 203, 204, 205, 210, 211, 219, 220, 221 - 2 dispositivi -, 229, 230, 243, 244, 245, 256, 257, 258, 261, 267, 268, 269, 277, 278, 280, 281, 286, 287, 291, 300, 302, 306, 310, 323, 325, 326, 327, 338**). Le motivazioni che hanno portato a siffatte decisioni possono essere ricondotte a quattro categorie, concernenti, rispettivamente, (a) l'assenza di un nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (b) le carenze che affliggono l'ordinanza di remissione, (c) il cattivo esercizio da parte del giudice *a quo*, anteriore al promovimento della questione, dei propri poteri interpretativi, (d) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte costituzionale.

a) Un numero consistente di decisioni ha riscontrato un difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **64** e **151**; ordinanze nn. **8, 46, 50, 71, 82, 90, 122, 193** e **300**). Per maggiori dettagli in merito alle ragioni che fondano tale difetto, si rinvia a quanto detto *supra*, par. 3.

b) La categoria numericamente più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità derivanti da vizi dell'ordinanza di remissione (sentenze nn. **64** e **151**; ordinanze nn. **2, 4, 15, 35, 51, 79, 81, 89, 93, 95, 100, 109, 110, 111, 113, 115, 122, 127, 135, 143, 157, 181, 189, 190, 191, 202, 211, 219, 221, 229, 230, 243, 245, 258, 261, 277, 278, 302, 306, 323**).

L'errore nell'individuazione dei termini delle questioni ha determinato le declaratorie di inammissibilità manifesta rese con le ordinanze nn. **50, 73, 92, 256**. L'ordinanza n. **133** ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione per l'inesatta identificazione della *regula iuris* indicata dalla Corte di cassazione con conseguente incongruità della motivazione sulla rilevanza, mentre nell'ordinanza n. **220** la manifesta inammissibilità è dipesa dall'inesatta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

I vizi censurati con la manifesta inammissibilità hanno riguardato, altresì, la richiesta di sindacato di costituzionalità su atti privi di forza di legge (ordinanza n. **59**), o, ancora, l'esistenza di precedenti pronunce della Corte su questioni sostanzialmente identiche (ordinanze nn. **6, 7, 65, 91, 171, 176**). Nella sentenza n. **11** e nelle ordinanze nn. **17, 22, 45, 60, 72, 82, 101, 126, 194, 205, 325, 326, 327**, invece, la manifesta inammissibilità è stata pronunciata in considerazione del

fatto che la questione proposta concerneva una disposizione già dichiarata incostituzionale: in tali ipotesi, infatti, in forza dell'efficacia *ex tunc* della precedente pronuncia di illegittimità, resta preclusa al giudice una nuova valutazione della perdurante rilevanza della sollevata questione.

Anche il carattere generico, oscuro, confuso, astratto, prematuro, ipotetico o contraddittorio delle questioni e la prospettazione di due opzioni ermeneutiche alternative hanno condotto ad ordinanze di manifesta inammissibilità (sentenza n. **58**; ordinanze nn. **39, 47, 50, 77, 80, 98, 187, 230, 261, 278, 280, 291, 300, 317**), così come la prospettazione di soluzioni non costituzionalmente obbligate (ordinanza n. **287**), la mancata indicazione di un *petitum* specifico (ordinanze nn. **70, 135, 269, 286, 287**), la mancanza di incidentalità (ordinanza n. **2**) o, comunque, l'insufficiente motivazione in ordine al carattere incidentale della questione (ordinanza n. **243**).

Specificazioni ulteriori, relativamente alle decisioni processuali motivate da carenze delle ordinanze di rimessione, possono essere rinvenute *supra*, par. 4.

c) In ordine ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale ed i poteri interpretativi del giudice *a quo*, la Corte ha talvolta censurato con la manifesta inammissibilità l'erroneo presupposto interpretativo da cui muoveva il rimettente (ordinanze nn. **34** e **287**). Più frequenti sono state, comunque, le declaratorie di inammissibilità manifesta discendenti dal mancato esperimento di un tentativo di dare alle disposizioni denunciate un'interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanze nn. **117, 146, 155, 171, 229, 244, 257, 286, 287, 310, 338**). L'ordinanza n. **150** ha, invece, sanzionato la richiesta del rimettente tendente ad ottenere un avallo alla prescelta opzione ermeneutica. Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

d) La tipologia di pronuncia richiesta alla Corte è stata alla base di alcune declaratorie di manifesta inammissibilità, motivate dal tipo di intervento additivo cui la Corte era chiamata, che avrebbe inciso su un ambito lasciato alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. **238**; ordinanze nn. **80, 119, 156, 193, 267, 268**) o si sarebbe tradotto in un'addizione *in malam partem* in materia penale (ordinanze nn. **3, 5, 34, 66, 103, 204**) o ancora in un tipo di intervento «manipolativo di sistema, estraneo, in linea di principio, all'ambito della giustizia costituzionale» (ordinanza n. **182**) o, comunque, riservato alla discrezionalità del legislatore (ordinanza n. **203**).

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti al giudice rimettente o ai giudici rimettenti sono state **8** (ordinanze nn. **26, 43, 112, 258, 277, 279, 285** e **309**).

Nei casi decisi con le ordinanze nn. **26, 112, 285, 309**, la restituzione è dipesa dalla sopravvenienza di una pronuncia di incostituzionalità che ha caducato la disposizione denunciata o che ha comunque inciso sull'oggetto della questione.

Un caso particolare è quello dell'ordinanza n. **285** in cui la Corte ha sottolineato, ai fini del necessario riesame della rilevanza ad opera del giudice *a quo*, come successivamente all'ordinanza di rimessione fosse «entrata in vigore per l'Italia la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, siglata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18». L'ordinanza n. **309** ha richiamato la Commissione rimettente ad «apprezzare l'incidenza, sulla questione dalla stessa prospettata, di quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 102 del 2008» ed a «considerare la recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti, anche alla luce della normativa comunitaria e nazionale in materia».

Nei casi decisi con le ordinanze nn. **43, 258, 277, 279** la restituzione è stata pronunciata in dipendenza di modifiche legislative sopravvenute a mutare il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

### ***11.3. Le decisioni di rigetto***

A] La maggioranza delle decisioni di rigetto si è tradotta in declaratorie di manifesta infondatezza. Infatti, le pronunce che recano tale dispositivo sono state **49** (sentenza n. **86**; ordinanze nn. **8, 16, 23, 34, 36, 40, 41, 42, 46, 49, 51, 67, 68, 78, 83, 92, 97, 102, 109, 110, 116**,



**118, 127, 128, 134, 135, 143, 144, 145, 158, 162, 170, 185, 192, 195, 218, 221, 228, 231, 255, 260, 291, 301, 302, 306, 313, 325, 331**), per un totale di **49** dispositivi di manifesta infondatezza.

Dalle *rationes decidendi* emerge che buona parte delle pronunce é derivata dalla infondatezza *ictu oculi* delle questioni poste o, comunque, dalla non violazione dei parametri invocati (sentenza n. **86**; ordinanze nn. **36, 40, 49, 68, 78, 92, 102, 118, 128, 134, 145, 162, 170, 185, 231, 255, 313**).

Non sono mancate le dichiarazioni di manifesta infondatezza in cui la Corte ha riscontrato che si verteva in materia riservata alla discrezionalità del legislatore, peraltro esercitata in modo non irragionevole (ordinanze nn. **23, 49, 144, 145, 162**).

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata all'origine delle declaratorie di manifesta infondatezza contenute nelle ordinanze nn. **51, 97, 116, 135, 143, 301, 306, 331**.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche nelle ipotesi in cui le situazioni poste a confronto non erano omogenee o tra loro non comparabili (ordinanze nn. **41, 46, 83, 109**).

Piuttosto numerosi sono stati i casi in cui la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta da precedenti decisioni della Corte di infondatezza di analoghe o identiche questioni (ordinanze nn. **8, 16, 34, 42, 67, 127, 158, 192, 195, 218, 221, 228, 260, 291, 302, 325**).

Le ordinanze nn. **46, 83, 109, 110, 185** hanno dichiarato la manifesta infondatezza delle sollevate questioni di costituzionalità per inconferenza del parametro evocato.

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **36** (sentenze nn. **20, 21, 29, 32, 33, 56, 58, 64, 94 - 2 dispositivi - , 108, 131, 132, 140, 141, 142, 152, 161, 166, 167, 180, 184, 197, 198, 214 - 2 dispositivi - , 217, 224, 238, 242, 264, 265, 276, 311, 321, 335, 336**) per un totale di **38** dispositivi di non fondatezza. La sentenza n. **276** presenta il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano infondata la questione, ma «nei sensi di cui in motivazione», facendo così riferimento all'interpretazione corretta fornita in motivazione idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente, in linea con il consolidato orientamento della Corte secondo cui nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme alla Costituzione.

Invero, anche tra le sentenze di rigetto formalmente non interpretative, è possibile rilevarne talune che recano una motivazione in cui la Corte ha proceduto ad un'interpretazione delle disposizioni impugnate, chiarendone l'esatta portata e giungendo, spesso, ad esiti sostanzialmente analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto (si segnalano, in particolare, le sentenze nn. **29, 141, 197, 238, 311, 321**). Le sentenze nn. **56, 217, 264** hanno dichiarato non fondate le questioni proposte alla luce, tra l'altro, dell'interpretazione che delle stesse hanno dato sia la stessa Corte costituzionale che la Corte di cassazione. Nella sentenza n. **180** la Corte, nel proporre un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, la quale, accanto alla nuova azione diretta contro il proprio assicuratore, ammette l'esperibilità dell'azione *ex art.* 2054 c.c. e dell'azione diretta contro l'assicuratore del responsabile civile, non ha mancato di rilevare che la predetta interpretazione «apre una serie di problemi applicativi» e che, tuttavia «la soluzione di detti problemi esula dai limiti del giudizio costituzionale, non potendo che essere demandata agli interpreti».

Nelle sentenze nn. **58, 108, 265, 321, 335, 336**, invece, la declaratoria di non fondatezza è dipesa esclusivamente o, comunque, anche dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, e nelle sentenze nn. **20, 21, 32, 33, 94, 131, 132, 140, 142, 152, 161, 166, 167, 198, 214, 224, 242** dal rilievo dell'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

Un'altra decisione che merita di essere ricordata è la sentenza n. **64**, nella quale i Giudici costituzionali, pur ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000, hanno osservato che «quanto precede non esclude, naturalmente, che la soluzione adottata dal legislatore del d.lgs. n. 274 del 2000 e innescata dalla citata direttiva della legge delega (...), nel segno di una riduzione delle ipotesi di connessione nel procedimento avanti il giudice di pace e del *favor separationis*, possa presentare margini di opinabilità, in quanto idonea a dar luogo in qualche caso a moltiplicazioni di procedimenti presso giudici diversi tali, specie in rapporto a determinate vicende, da apparire discutibili nella prospettiva di un eventuale diverso equilibrio degli interessi in gioco. Tuttavia, simili valutazioni - che i rimettenti pongono, nella sostanza, alla base delle loro denunce - restano sul piano delle critiche di politica criminale e giudiziaria, estranee all'area del sindacato della Corte, senza poter debordare in autentici vizi di costituzionalità».

#### **11.4. Le decisioni di accoglimento**

Nel corso del 2009, sono state pronunciate **31** sentenze che contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale.

A] In **8** occasioni si è avuta una dichiarazione di illegittimità costituzionale di un'intera disposizione (sentenze nn. **10, 24, 121, 137, 166, 214, 227 e 262**).

B] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo additivo sono state **15** (sentenze nn. **11, 19, 28, 75, 86, 87, 151, 173 - 2 dispositivi -, 177, 183, 207, 273, 294, 317, 333**) per un totale di **16** dispositivi. Esse «aggiungono» alla disposizione legislativa significati normativi, dichiarandola incostituzionale «nella parte in cui non prevede» un determinato contenuto (sentenze nn. **28, 75, 151, 173, 207, 273, 333**), o «nella parte in cui non consente» l'esercizio di un potere o di una facoltà (sentenze nn. **294 e 317**), ovvero nella parte in cui «esclude» una persona o una categoria dal godimento di un certo beneficio o diritto (sentenze nn. **11, 86, 87, 183, 274**) o «non include» taluni soggetti tra quelli aventi diritto ad una data prestazione (sentenza n. **19**).

Tra le decisioni additive, meritano di essere ricordate la sentenza n. **28**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni) nella parte in cui non prevede che i benefici riconosciuti dalla legge citata spettino anche ai soggetti che presentino danni irreversibili derivanti da epatite contratta a seguito di somministrazione di derivati dal sangue; la sentenza n. **317**, che ha dichiarato «la illegittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente la restituzione dell'imputato, che non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale, nel concorso delle ulteriori condizioni indicate dalla legge, quando analoga impugnazione sia stata proposta in precedenza dal difensore dello stesso imputato»; e la sentenza n. **333**, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concerne un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale».

Di notevole interesse è anche la sentenza n. **173**, concernente la procedura per la distruzione dei supporti recanti dati illegalmente acquisiti inerenti a comunicazioni telefoniche o telematiche, con la quale la Corte, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale «dell'art. 240, commi 4 e 5, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede, per la disciplina del contraddittorio, l'applicazione dell'art. 401, commi 1 e 2 dello stesso codice» e «dell'art. 240, comma 6, cod. proc. pen., nella parte in cui non esclude dal divieto di fare riferimento al contenuto dei documenti, supporti e atti, nella redazione del verbale previsto dalla stessa norma, le circostanze inerenti l'attività di formazione, acquisizione e raccolta degli stessi documenti, supporti e atti».

Un dispositivo più articolato è quello della sentenza n. **177** che ha dichiarato «l'illegittimità

costituzionale dell'art. 47-ter, commi 1, lettera a), seconda parte, e 8, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non limita la punibilità ai sensi dell'art. 385 del codice penale al solo allontanamento che si protragga per più di dodici ore, come stabilito dall'art. 47-sexies, comma 2, della suddetta legge n. 354 del 1975, sul presupposto, di cui all'art. 47-quinquies, comma 1, della medesima legge, che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti».

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **8**, per un totale di **8** dispositivi (sentenze nn. **27, 55, 62, 123, 151, 206, 236, 275**). Esse caducano una parte dei contenuti della disposizione legislativa attraverso le formule secondo cui la disposizione è incostituzionale «nella parte in cui prevede» (sentenza n. **27**) ovvero «nella parte in cui stabilisce» (sentenza n. **123**) o «nella parte in cui vieta» (sentenza n. **206**), «dispone» (sentenza n. **55**), «detta» (sentenze nn. **44 e 445**) un certo contenuto, o «limitatamente alle parole» (sentenze nn. **62 e 151**), o ancora, «nella parte in cui si applica» a determinati soggetti (sentenza n. **236**), o abroga una disposizione (sentenza n. **44**).

Un dispositivo più elaborato, pur se sempre di tipo ablativo, è recato dalla sentenza n. **275**, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (...), nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età, l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia, e nella parte in cui fa dipendere da tale adempimento l'applicazione al rapporto di lavoro della tutela accordata dalla legge sui licenziamenti individuali».

Tra i dispositivi di tipo ablatorio, si rammenta quello della sentenza n. **151**, in materia di procreazione medicalmente assistita, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, limitatamente alle parole «ad unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre».

D] Infine, nell'anno 2009 si rinvencono **2** dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (sentenze nn. **273 e 333**).

## ***12. La correzione degli errori materiali***

Nell'anno 2009 è stata resa una sola pronuncia di correzione di errori materiali concernente un precedente giudizio in via incidentale. L'ordinanza è la n. **212** con la quale si è proceduto alla correzione di un errore materiale contenuto nel dispositivo della sentenza n. 183 del 2009, risultato incompleto rispetto a quanto deciso nell'ultimo periodo del "Considerato in diritto".



## *Capitolo II*

### *Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale*

#### *1. Premessa*

Nel corso dell'anno 2009 la Corte ha reso **84** decisioni in sede di giudizio principale, **68** delle quali hanno assunto la forma della sentenza e **16** quella dell'ordinanza. In due di queste (sentenza n. **196** e ordinanza n. **330**) la Corte ha provveduto a riunire il giudizio di legittimità costituzionale in via principale con quello per conflitto di attribuzioni tra enti.

#### *2. Il ricorso*

Con riferimento ai problemi connessi al ricorso con cui vengono sollevate questioni di legittimità costituzionale, assumono rilievo soprattutto i profili attinenti al rapporto tra la delibera dell'organo politico di impugnare e le problematiche relative al ricorso, alla notifica ed alla individuazione dei termini delle questioni che si intende sottoporre all'esame della Corte.

##### *2.1. La notifica, il deposito ed i termini per ricorrere*

Per quel che attiene la disciplina dei termini per ricorrere, la sentenza n. **160** ha dichiarato inammissibile «l'impugnazione diretta delle disposizioni della legge regionale n. 3 del 2007, con deduzione di vizi di costituzionalità che le inficerebbero, essendo ormai da tempo scaduto il termine perentorio per l'impugnazione diretta di tale legge ad opera del Governo».

Nella sentenza n. **225**, invece, è stata respinta un'eccezione di inammissibilità, sollevata dall'Avvocatura dello Stato, per asserita tardività della notifica, in quanto «posto che anche nei giudizi in via principale vige il principio della scissione fra il momento in cui la notificazione deve intendersi perfezionata nei confronti del notificante rispetto al momento in cui essa lo è per il destinatario dell'atto [...], deve [...] rilevarsi che, nella specie, la notifica è stata effettuata tempestivamente dalla Regione, in quanto il ricorso risulta spedito a mezzo posta in data 12 giugno 2006, e dunque nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto legislativo impugnato, avvenuta il 14 aprile 2006» (negli stessi termini si veda anche la sentenza n. **250**).

Ancora con riferimento ai termini di deposito del ricorso, è da segnalare la sentenza n. **318**. Dopo aver ricordato, per esigenze relative al caso di specie (in cui il ricorso è stato consegnato all'ufficiale giudiziario il 9 agosto 2008, notificato mediante spedizione tramite il servizio postale l'11 agosto 2008, pervenuto all'ente destinatario il 18 agosto 2008 e depositato il successivo 26 agosto), che nei giudizi davanti alla Corte costituzionale non trova applicazione la legge 7 ottobre 1969, n. 742 sulla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, nonché che anche nei giudizi in via principale vige il principio della scissione tra il momento in cui la notificazione deve intendersi effettuata nei confronti del notificante, rispetto a quello in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto, la Corte ha inteso capire se il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso decorra dalla prima o dalla seconda data. Essa ha pertanto richiamato la propria giurisprudenza che ha affermato il principio della sufficienza del compimento delle sole formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante: trattandosi di un principio di portata generale, esso «non può non riferirsi ad ogni tipo di notificazione e, dunque, anche alle notificazioni a mezzo posta [...], essendo palesemente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (l'ufficiale giudiziario e l'agente postale), perciò destinata a restare estranea alla sfera di disponibilità del primo». Per quanto riguarda il termine di deposito di cui all'art. 31, quarto comma, legge n. 87 del 1953, deve essere condiviso l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che ha definito «come “anticipato e provvisorio” l'effetto a vantaggio del notificante, affermando che la distinzione dei momenti di perfezionamento della notifica per quest'ultimo e per il destinatario dell'atto trova applicazione

quando dall'intempestivo esito del procedimento di notifica, per la parte di questo sottratta alla disponibilità del notificante stesso, potrebbero derivare conseguenze per lui pregiudizievoli, non anche quando la norma preveda che un termine debba decorrere o un altro adempimento debba essere compiuto dal tempo dell'avvenuta notificazione, in quanto in tal caso essa deve intendersi perfezionata, per entrambe le parti, al momento della ricezione dell'atto da parte del destinatario». Con riferimento al termine di cui al citato art. 31, infatti, si può affermare che «non viene in rilievo alcuna esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante; non è identificabile un momento analogo a quello della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale; l'attività da compiere non dipende da altri soggetti; infine, il notificante ha interesse a verificare, allorché procede al deposito, che la notifica dell'atto sia stata raggiunta nei confronti del destinatario». Poiché «l'anticipazione del perfezionamento della notifica al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale) non ha ragione di operare con riguardo ai casi in cui detto perfezionamento assume rilievo, non già ai fini dell'osservanza di un termine in quel momento pendente nei confronti del notificante, bensì per stabilire il *dies a quo* inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie il deposito del ricorso notificato» (art. 31, quarto comma), detto termine decorre dal momento in cui l'atto perviene al destinatario.

Respinta è stata anche, nella sentenza n. **298**, l'eccezione con cui l'Avvocatura dello Stato, segnalando che il ricorso della Regione avente ad oggetto un decreto legge era stato notificato lo stesso giorno della pubblicazione della legge di conversione, chiedeva alla Corte di valutare l'ammissibilità di una impugnazione rivolta avverso il solo decreto-legge, essendo, nel momento della proposizione del ricorso, già nota la promulgazione della legge di conversione. L'eccezione d'inammissibilità risulta, però, infondata sia in fatto, sia in diritto, perché, da un lato, la notificazione del ricorso si era perfezionata, nei confronti del notificante, con la spedizione avvenuta il 24 luglio del 2008, vale a dire anteriormente alla pubblicazione della legge di conversione, avvenuta il successivo 26 luglio, e perché, d'altro lato, «la Regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto-legge, quanto la sola legge di conversione, quanto entrambi».

## ***2.2. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione***

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni o le Province autonome si determinano alla impugnazione. La Corte ritiene necessaria una corrispondenza tra la deliberazione con cui l'ente statale, regionale o provinciale si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione.

Tale principio trova conferma anche nella giurisprudenza dell'anno 2009.

Nella sentenza n. **232**, i Giudici costituzionali hanno rilevato che una delle questioni proposte dalla Regione Emilia-Romagna era inammissibile poiché una delle norme impuginate «non è compresa fra le disposizioni per le quali la Giunta regionale ha deliberato la proposizione del ricorso». Analogamente, nella sentenza n. **247**, la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, relativamente ai commi 5 e 6 dell'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, è stata ritenuta inammissibile in quanto nella delibera della Giunta «viene censurato l'art. 238, limitatamente ai commi 1 e 2» (negli stessi termini si vedano anche le sentenze nn. **246, 249, 250**).

## ***2.3. I contenuti del ricorso***

La Corte ha mostrato grande attenzione al contenuto del ricorso anche nel corso dell'anno 2009, sotto il profilo della sua idoneità ad instaurare correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate.

Sono state pertanto censurate le carenze riscontrate (a) nella individuazione delle norme oggetto delle questioni e delle norme di raffronto, (b) nella individuazione delle norme parametro e (c) nella motivazione delle censure.

a) In ordine all'oggetto del giudizio, il difetto di individuazione è stato talvolta ricavato dalla

circostanza che venisse impugnato un atto legislativo nel suo complesso. Nella sentenza n. **54**, talune censure sono state dichiarate inammissibili perché il ricorrente, deducendo che la normativa regionale è stata adottata dopo la scadenza del termine perentorio assegnato alla Regione per integrare la normativa sul cd. condono edilizio, non ha dimostrato in alcun modo che la sopravvenuta normativa regionale abbia alterato la disciplina statale in materia di condono, né il ricorso governativo ha speso alcuna argomentazione atta a comprovare o anche solo a ipotizzare che le predette disposizioni regionali abbiano l'effetto di ampliare illegittimamente l'area del condono edilizio. Infatti, la Corte ha sottolineato che il limite temporale stabilito dall'art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 191 del 2004, concerne esclusivamente le disposizioni regionali che si discostino dalle previsioni dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, talché l'esaurimento del termine non basta a sostenere la censura di incostituzionalità, essendo altresì necessaria la dimostrazione – carente nella specie – che la sopravvenuta normativa regionale ha alterato la disciplina statale in materia di condono.

Con la sentenza n. **196** la Corte ha, poi, respinto un'eccezione di inammissibilità basata sull'assunto che le censure concernevano «l'intero eterogeneo della norma» e non le singole statuizioni. I Giudici hanno, infatti, ritenuto la suddetta premessa non corretta, in quanto «non solo le censure sollevate dalla ricorrente sono diversamente articolate proprio in relazione agli specifici contenuti dell'art. 6, ma le numerose modificazioni ed integrazioni all'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 appaiono tra loro sostanzialmente omogenee, sicché risultano adeguatamente individuabili le disposizioni censurate».

Nella sentenza n. **247**, una delle questioni sollevata dalla Regione Marche è stata dichiarata inammissibile perché il *petitum* era «oscuro e incerto». Anche nella sentenza n. **246** una delle questioni è stata dichiarata inammissibile perché oscura. Nella sentenza n. **307**, invece, le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla Regione resistente per asserita incertezza ed oscurità del *petitum* e per presunta *aberratio ictus* del ricorrente sono state respinte dalla Corte.

L'esigenza che i termini delle questioni siano adeguatamente determinati non si traduce, peraltro, in una attitudine censoria della Corte costituzionale, la quale procede, nei limiti del possibile, alla precisazione del *thema decidendum*, quando esso presenta elementi di vaghezza. Nella sentenza n. **138**, infatti, la Corte stessa ha provveduto, prima di entrare nel merito della questione, alla precisazione del contenuto della normativa denunciata. In merito alla precisazione del *thema decidendum* da parte della Corte si vedano anche le sentenze nn. **200** e **284**. Nella già richiamata sentenza n. **307**, pur ammettendo la sussistenza di un errore materiale nell'indicazione delle norme impuginate, la Corte ha affermato che tale errore non preclude l'ammissibilità del ricorso, dato che questo riporta il testo esatto delle disposizioni impuginate, «sicché nessun dubbio sussiste in ordine alla identificazione delle stesse» (per alcuni casi analoghi si vedano anche le sentenze nn. **315** e **328**).

Nella sentenza n. **340**, al contrario, la mancanza di svolgimento di specifiche argomentazioni con riferimento ad alcuni commi della disposizione impugnata determina l'inammissibilità della questione che tali commi concerneva. Più articolata è l'analisi svolta nella sentenza n. **298**, in cui l'eccezione di inammissibilità promossa dallo Stato con riferimento a tutte le questioni sollevate dal ricorrente e basata sul fatto che «con riferimento alle singole censure, non vengono indicati i commi impugnati, né “è possibile individuarli sia perché i motivi non si attagliano a tutti sia perché come parametro costituzionale è indicato l'art. 119 Cost., senza precisare sotto quali profili”», è stata ritenuta dalla Corte solo in parte fondata. La ricorrente aveva, infatti, inteso impugnare tutte le disposizioni contenute nell'art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008, ma, nel lamentare la violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali e del principio di leale collaborazione, essa aveva «fornito un'adeguata motivazione solo con riguardo alle censure proposte in riferimento a quelle disposizioni dell'art. 1 che hanno l'effetto di incidere sulla sfera finanziaria regionale e degli enti locali e, nel medesimo ambito, sul principio di leale collaborazione». Di qui l'individuazione da parte della Corte delle singole questioni sorrette da sufficiente motivazione e di quelle, al contrario, inammissibili per insufficienza della stessa. Nella medesima pronuncia la Corte ha altresì respinto un'ulteriore eccezione di inammissibilità di una

questione avente specificamente ad oggetto l'art. 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992, in quanto tale disposizione non era in realtà oggetto di alcuna questione, essendo stata richiamata al solo fine di argomentare ulteriormente la denunciata «carezza di risorse finanziarie in capo ai comuni».

b) L'indicazione del parametro concorre ad individuare i termini della questione sottoposta all'esame della Corte costituzionale, talché la sua specificazione si rivela necessaria, salva la possibilità di procedere comunque ad una interpretazione complessiva dell'atto introduttivo del giudizio, anche alla luce delle indicazioni contenute nella delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione del ricorso.

Relativamente alla erroneità dell'indicazione delle norme di raffronto, la Corte ha talvolta censurato i richiami a norme costituzionali inconferenti con la materia trattata nel giudizio (*ex plurimis*, sentenza n. **225**). Ugualmente inconferente è stata ritenuta l'evocazione del parametro di cui all'art. 118 Cost. nella sentenza n. **235**. Nella specie si è precisato che «l'art. 118 Cost. (...) regola il riparto della funzione amministrativa fra i diversi livelli di governo, mentre la legittimazione ad agire in sede giurisdizionale, da un lato, non costituisce una funzione amministrativa e, dall'altro lato, non risponde alla logica del riparto, dal momento che il riconoscimento della legittimazione dello Stato non esclude quella delle Regioni, e viceversa». L'inconferenza del parametro evocato dal ricorrente è, in parte, accertata anche dalla sentenza n. **290**.

Sempre con riferimento alle problematiche inerenti l'indicazione dei parametri, si rileva che, nelle sentenze nn. **225**, **247**, **251** talune censure sono state dichiarate inammissibili anche per «la mancata indicazione dei parametri costituzionali».

Altre volte, il parametro è stato ricavato dal complesso delle censure proposte. Così, nella sentenza n. **54**, concernente l'impugnativa di una legge regionale, si è ritenuto che la questione fosse stata proposta anche con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., seppure tale parametro non fosse espressamente menzionato.

Nella sentenza n. **61**, è stata respinta un'eccezione di inammissibilità basata sul rilievo che il ricorrente avrebbe invocato, quali norme interposte, «disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006 non più vigenti o, più precisamente, le avrebbe richiamate nel testo anteriore alla novella recata dal decreto legislativo correttivo n. 4 del 2008, là dove tale modifica normativa era già intervenuta al momento della notifica di entrambi i ricorsi». Nella specie, si è, infatti, ritenuto che «anche se i due ricorsi sono stati depositati successivamente all'entrata in vigore della novella correttiva, nel primo caso l'errore del ricorrente in ordine alla vigenza della norma interposta evocata è stato seguito dalla espressa affermazione che le disposizioni regionali impugnate contrasterebbero anche con la disciplina statale sopravvenuta»; nel secondo caso, ove si assumeva che l'invocazione della norma interposta errata era desumibile dalle parole o frasi utilizzate dal ricorrente stesso che riproducevano la formulazione originaria della norma e non quella novellata, la Corte ha affermato che «deve ritenersi sufficiente l'indicazione esatta della norma interposta».

Nella sentenza n. **328** è stata respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla regione resistente Trentino-Alto Adige, secondo cui lo Stato avrebbe erroneamente invocato, quale parametro di giudizio, l'art. 4, comma 1, numero 9, dello Statuto di autonomia. Ad avviso della Corte emerge chiaramente dal *petitum* indicato in calce al ricorso che «la difesa erariale ha inteso formulare la questione di legittimità costituzionale esclusivamente con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, violando le disposizioni impugnate, secondo la prospettazione dell'attore, i principi fondamentali in materia di professioni, mentre il richiamo al citato art. 4, pur effettivamente presente nel ricorso, avrebbe due diverse finalità: «la prima è quella di chiarire in quale ambito materiale generale si situa la normativa contenuta nella legge regionale n. 5 del 2008, la quale, ove si eccettuino le uniche due disposizioni censurate, risponde ai limiti competenziali regionali in materia di “vigilanza sulle cooperative”. La seconda è quella di



escludere che tale disposizione statutaria venga ad attribuire alla Regione specifiche competenze che possano riguardare, nell'ambito della cooperazione, l'aspetto delle professioni».

Parimenti respinta è stata, con la sentenza n. **314**, l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del fatto che la Provincia autonoma di Trento non avrebbe dedotto alcuna motivazione circa la violazione del Titolo VI dello Statuto speciale e dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in quanto tale ultima disposizione non è stata evocata dalla ricorrente quale parametro di legittimità costituzionale e il Titolo VI dello Statuto di autonomia è stato menzionato nel ricorso non come parametro, ma al solo scopo di ricordare che ad esso è stata data attuazione con l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 268 del 1992 (vero parametro di giudizio).

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, nella giurisprudenza del 2009 si è ribadito il consolidato orientamento secondo cui «sussiste uno specifico onere motivazionale a carico del ricorrente, che è tenuto (...) ad illustrare adeguatamente le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violano i parametri costituzionali» (sentenza n. **54**) e a spiegare in quale misura le violazioni ridondano «sulle proprie attribuzioni costituzionali» (sentenza n. **225**). Infatti, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale «l'esigenza di un'adeguata motivazione dell'impugnazione si pone in termini anche più pregnanti che in quello in via incidentale», cosicché «la mancata specificazione delle argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata» (sentenza n. **251**; in termini analoghi si esprime la sentenza n. **340**).

A tale riguardo merita, innanzitutto, di essere menzionata la sentenza n. **138**, nella quale sono state dichiarate inammissibili per mancanza di motivazione talune questioni rispetto alle quali era stata chiesta una illegittimità costituzionale in via consequenziale sul presupposto che le stesse «si pongono in inscindibile connessione con quelle specificatamente censurate, tale che senza queste ultime, le medesime restano prive di autonoma portata normativa». Nella specie, i Giudici costituzionali hanno rilevato che «il richiamato art. 27 della legge n. 87 del 1953, nel prevedere che la Corte “dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata” non viene a sottrarre il ricorrente, o il rimettente - laddove il presunto oggetto dell'illegittimità consequenziale non fuoriesca, rispettivamente, dal perimetro della normativa impugnabile, o di cui deve fare applicazione - dall'onere di fornire un'adeguata motivazione in ordine a ciascuna delle disposizioni legislative che venga a censurare. Si tratta, cioè, di una attribuzione che viene prevista per evitare che una pronuncia di questa Corte possa determinare palesi incongruenze, facendo permanere nell'ordinamento disposizioni legislative strettamente consequenziali rispetto a quelle dichiarate illegittime, ma che non può essere invocata dal ricorrente, o dal rimettente, per esonerarlo dal motivare - eventualmente anche richiamando in modo sintetico quanto già affermato con riguardo ad altre disposizioni o riferendo a più norme la medesima argomentazione - le ragioni che lo inducono a sospettare dell'esistenza dell'illegittimità costituzionale».

Nel caso particolare di impugnazione, con separati ricorsi, di un decreto-legge e della relativa legge di conversione, giacché la ricorrente può impugnare sia il decreto-legge, sia la legge di conversione, sia entrambi, «resta nella disponibilità della parte anche la scelta della formulazione delle singole questioni, che ben possono essere identicamente formulate in riferimento alle disposizioni contenute nelle due fonti». Ciò non esclude che, quando vi sia sostanziale identità tra il testo del decreto-legge originario e quello risultante dalla legge di conversione, le censure al testo originario risultino assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione (sentenza n. **298**).

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per genericità e indeterminatezza delle censure (sentenze nn. **148, 225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 315, 341**), per contraddittorietà (sentenza n. **297**) o per la mancata specificazione di esse (sentenze nn. **99, 196, 232**), ovvero perché le censure sono state formulate senza adeguato fondamento normativo (sentenze nn. **165, 232**), o, ancora, perché sono esaminate in maniera indifferenziata «senza che

venga in alcun modo specificato come le singole disposizioni contrastino con il parametro costituzionale indicato» (sentenza n. **249**). Nella sentenza n. **200**, talune questioni sono state dichiarate inammissibili in quanto prive di consistenti elementi argomentativi atte a suffragarle ed altre, proposte con riferimento all'art. 120 Cost., per mancanza di deduzioni sul punto; così, pure, nella sentenza n. **254**, talune censure sono state dichiarate inammissibili per la non riconducibilità dei motivi di censura ai parametri indicati.

Nella sentenza n. **297** la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata con riferimento all'art. 118 Cost. per insufficiente motivazione, in quanto la ricorrente si è limitata a dedurre «che la violazione di detto parametro consegue alla violazione delle competenze legislative regionali garantite dall'art. 117 Cost., senza, però, spiegare le ragioni per cui la violazione di quest'ultimo parametro comporti anche la lesione dell'art. 118 Cost., il quale si riferisce, invece, alle sole competenze amministrative». La Regione non ha così rispettato il principio, più volte affermato dalla Corte, secondo cui il ricorso principale, a pena di inammissibilità, «non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini specifici, ma deve anche contenere una adeguata, ancorché sintetica, motivazione delle ragioni poste a base della richiesta declaratoria d'incostituzionalità».

La motivazione delle censure deve, peraltro, essere più rigorosa laddove la norma impugnata contiene disposizioni eterogenee. A tal proposito, nella ordinanza n. **175**, si è precisato che «a fronte di disposizioni [...] disomogenee, la motivazione del ricorso è, per contro, del tutto generica e apodittica, dato che non vengono in alcun modo specificati quali aspetti della stessa siano da considerare contrastanti con i diversi parametri invocati, specie con riferimento alla individuazione dei diversi ambiti materiali asseritamente violati». Parimenti, nella sentenza n. **232**, una delle questioni proposte è stata dichiarata inammissibile in quanto «la motivazione è riferita ad un complesso di norme dal contenuto eterogeneo e la ricorrente non puntualizza i motivi di illegittimità delle singole disposizioni impugnate». Negli stessi termini si esprimono la sentenza n. **234**, ove si è sottolineata la genericità delle censure proposte «in modo unitario ed indifferenziato, nei confronti di un gruppo di norme che presentano contenuti tra loro molto diversi»; la sentenza n. **247**, nella quale si è affermato che, stante il contenuto non omogeneo delle disposizioni impugnate, le regioni «avrebbero dovuto esporre in modo più analitico le ragioni della impugnazione non limitandosi a invocare genericamente la lesione dei parametri evocati»; la sentenza n. **252**, nella quale si è rilevato che il ricorso «non indica né quale materia sia incisa dalle norme censurate, né la stessa tipologia di competenza legislativa statale – principale o concorrente – a suo dire violata». Ancora, nella sentenza n. **249**, si è specificato che «la mancanza di collegamento fra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni normative non consente alla Corte di procedere ad una verifica di compatibilità costituzionale funzionale alla pronuncia caducatoria richiesta».

Inoltre, sempre nella sentenza n. **249**, altre censure sono state dichiarate inammissibili in quanto le ricorrenti «pur individuando con precisione la norma impugnata, non forniscono una motivazione sufficiente in ordine alla fondatezza delle censure». In questo caso, ha proseguito la Corte, «difettano i requisiti minimi che consentono l'esame del merito delle questioni, rendendo quindi impossibile ogni controllo di costituzionalità» (in merito all'inammissibilità delle censure del tutto prive di motivazione, si vedano, *ex plurimis*, anche le sentenze nn. **250 e 254**).

Pienamente ammissibili sono, invece, le questioni subordinate (sentenze nn. **99 e 247**).

In linea di principio sono ammissibili anche le questioni proposte in via «ipotetica»: la finalità interpretativa della questione non incide, infatti, sull'ammissibilità della questione medesima. Invero, secondo la Corte «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili, a condizione che queste ultime non siano implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose» (sentenza n. **196**; l'affermazione è ribadita anche nella sentenza n. **342**). Tuttavia, nella sentenza n. **233**, in materia ambientale, la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, censurato

per il fatto che «qualora dovesse attribuire allo Stato la “designazione” del corpo idrico artificiale o fortemente modificato, violerebbe le attribuzioni regionali in materia di “governo del territorio” di cui agli artt. 117 e 118 Cost. o, in subordine (...) il principio di leale collaborazione», è stata dichiarata inammissibile, perché le Regioni hanno sollevato la questione in termini ipotetici.

Parimenti inammissibile è stata ritenuta, nella appena richiamata sentenza n. **342**, la questione relativa all’art. 26, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, giacché «l’assenza di contrasto sull’opzione interpretativa indicata a fondamento del ricorso proposto a titolo cautelativo, nel configurare come meramente astratta la questione di legittimità costituzionale di una disposizione solo eventualmente lesiva di competenze, rende l’impugnazione priva di consistenza ed evidenzia il difetto di interesse a coltivarla». Secondo la Corte, infatti, «l’ammissibilità, nel giudizio in via principale, di questioni promosse sulla base di interpretazioni prospettate dalla ricorrente come possibili non può comportare che l’oggetto del giudizio medesimo - tanto più in mancanza di dissenso tra le parti - si esaurisca in una questione di esatta interpretazione della disposizione impugnata, dovendo questa necessariamente risultare connessa, in via strumentale, a quella relativa alla salvaguardia del sistema costituzionale di riparto delle competenze, una volta che se ne lamentino violazioni dirette e immediate».

Nella sentenza n. **235**, talune censure sono state dichiarate inammissibili non essendo stata svolta, in ordine ai parametri dedotti, alcuna argomentazione. Ugualmente, nella sentenza n. **232**, una delle questioni proposte è stata dichiarata inammissibile in quanto «non è specificato quale, tra i numerosi parametri costituzionali genericamente evocati dalla ricorrente, sarebbe leso dalla norma censurata sulla base della motivazione enunciata nel ricorso» ed un’altra «perché la ricorrente deduce genericamente la violazione di una pluralità di parametri senza motivare in modo specifico sull’illegittimità della norma».

È pur vero, d’altra parte, che numerosi sono i casi in cui eccezioni di inammissibilità per carenze attinenti alla motivazione delle censure sono state respinte.

Nella sentenza n. **284**, ad esempio, è stata respinta l’eccezione di inammissibilità, sollevata dall’Avvocatura generale dello Stato, per asserita eccessiva genericità delle censure, in quanto le argomentazioni sviluppate dalla ricorrente consentivano comunque «di individuare l’oggetto delle singole questioni, i parametri evocati e gli specifici profili di illegittimità costituzionale prospettati per ciascuna delle norme impugnate» (nello stesso senso si vedano anche le sentenze nn. **293**, **307**, citata *supra*, **328**). Parimenti respinte sono state, nella sentenza n. **290**, le eccezioni di inammissibilità per la presunta mancata corrispondenza tra i parametri costituzionali selezionati dalla relazione ministeriale e quelli posti dall’Avvocatura generale dello Stato a fondamento del ricorso e per la presunta inconferenza degli stessi. Quanto alla prima eccezione, la Corte ha ricordato la propria giurisprudenza secondo cui l’Avvocatura generale dello Stato conserva «una larga autonomia tecnica nella più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, dal momento “che la delibera governativa di impugnazione della legge e l’allegata relazione ministeriale a cui si faccia rinvio devono contenere l’indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell’impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali”, mentre eventualmente spetta all’Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura». Quanto alla seconda eccezione, essa è stata rigettata proprio in virtù della univocità della censura, giacché «una volta acclarato che il ricorso ha ben individuato il nucleo essenziale della censura [...], l’eventuale inconferenza dei parametri costituzionali ritualmente indicati, rispetto al contenuto sostanziale della doglianza, costituisce non già motivo di inammissibilità, ma piuttosto di infondatezza». Poiché, nel caso di specie, il ricorrente aveva invocato, tra l’altro, la violazione delle norme statali di principio in materia di condono edilizio, il parametro con il quale misurare la legittimità della legge regionale impugnata era costituito, anzitutto, dall’art. 117, terzo comma, Cost. in punto di “governo del territorio”, pur in assenza, nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato la proposizione del ricorso e nel ricorso stesso dell’Avvocatura generale, di “qualsiasi indicazione circa il titolo di competenza legislativa statale che dovrebbe consentire a tali norme di principio di

imporsi come limite al legislatore regionale”: secondo la Corte, infatti, «se non è dubitabile - come riconosce la stessa difesa regionale - che la fondamentale materia nella quale opera il [...] condono sia il “governo del territorio”, appare evidente che a questa sono da riferire le “norme statali di principio” che si asseriscono violate dal rinnovato esercizio del potere legislativo regionale».

Ancora, nella sentenza n. **318**, è stata respinta l’eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione delle censure in quanto « le argomentazioni svolte dal ricorrente, benché espone in forma molto sintetica, bastano tuttavia per consentire l’individuazione dell’oggetto del giudizio e delle ragioni cui si collegano i dubbi di legittimità costituzionale». Analoga eccezione è stata respinta nella sentenza n. **334** in quanto, come affermato a più riprese dalla Corte, «per l’ammissibilità del ricorso in via principale, è sufficiente l’esistenza della norma che si afferma lesiva del riparto di competenze, a prescindere dall’utilità concreta che il ricorrente possa ricevere dalla decisione».

### ***3. L’oggetto delle questioni di legittimità costituzionale***

In merito agli atti che sono stati oggetto di ricorso in via principale, anche nella giurisprudenza dell’anno 2009 non constano particolari novità. Le tipologie sono quindi costituite da atti legislativi statali, regionali, provinciali, con l’avvertenza, per la Regione siciliana, che oggetto del giudizio sono le delibere legislative adottate dall’Assemblea Regionale Siciliana (ordinanza n. **186**).

Può avvenire che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, le disposizioni censurate *subiscano* modificazioni e si pone quindi il problema dell’ammissibilità o meno del trasferimento della questione alla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. A parte le problematiche concernenti la permanenza o meno dell’interesse alla pronuncia della Corte (v. *infra*, n. 5), la sentenza n. **139**, in un’ipotesi di sopravvenuta modifica delle disposizioni censurate in cui il contenuto precettivo era sostanzialmente rimasto immutato, ha rilevato che «lo scrutinio di costituzionalità deve essere trasferito sulla norma modificata, sebbene essa non sia stata impugnata». Più precisamente nella sentenza n. **237** si è affermato che, essendo evidente che «dalle disposizioni legislative sopravvenute sono desumibili norme sostanzialmente coincidenti con quelle originarie, oggetto di impugnativa» le questioni di costituzionalità - in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione - devono intendersi trasferite sulle nuove norme nella parte in cui esse modificano quelle originarie». Nello stesso senso la Corte si è espressa anche nella sentenza n. **272**, laddove si è ricordata la consolidata giurisprudenza secondo cui «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l’uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale», imponendosi «pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo».

Al contrario, nella sentenza n. **246**, si è sostenuto che «le evidenziate diversità escludono che il contenuto precettivo delle due disposizioni sia lo stesso e che possa trovare applicazione nel caso di specie il trasferimento sul nuovo testo normativo delle questioni promosse».

Nella sentenza n. **341** il trasferimento delle censure da una norma abrogata ad altra successiva e di identico contenuto è stato, invece, negato «in ragione dell’intervallo di tempo trascorso fra l’abrogazione della norma impugnata (comma 8 dell’art. 61) e la successiva introduzione di diversa disposizione dal contenuto identico (comma 7-*bis* dell’art. 61)».

#### **4. Il parametro di costituzionalità**

In relazione al parametro del giudizio di costituzionalità vengono in evidenza, in particolare, i problemi relativi alle norme applicabili nei giudizi in cui si discute della legittimità costituzionale di norme statali o regionali in riferimento a competenze delle Regioni a Statuto speciale o delle Province autonome.

Nella preliminare individuazione dei parametri applicabili per lo scrutinio della questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni della Provincia di Bolzano in materia di istruzione e formazione professionale, la Corte, con la sentenza n. **213**, dopo aver precisato il modo di ripartizione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni nella materia, ha affermato che «l'art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Non ricorrono, quindi, le condizioni per l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001».

Nella sentenza n. **61**, la Corte ha respinto un'eccezione di inammissibilità formulata sul rilievo che il ricorso faceva riferimento ad una norma del Titolo V, Parte II, della Costituzione senza aver motivato in ordine alla sua applicazione ad una Regione a Statuto speciale ed avendo peraltro ommesso di valutare comparativamente i due sistemi, quello costituzionale e quello statutario. I Giudici costituzionali hanno, infatti, ritenuto che «la Regione Valle d'Aosta difetta tanto di una competenza statutaria generale in materia di tutela dell'ambiente quanto di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti, sicché qualsiasi motivazione del ricorrente in proposito sarebbe stata ultronea, essendo peraltro evidente che questo tipo di valutazione fuoriesce dall'ambito dell'ammissibilità». Anche nella sentenza n. **165**, i Giudici hanno respinto un'eccezione di inammissibilità del ricorso in relazione alla prospettata violazione dell'art. 117 Cost. in quanto non si sarebbe precisato perché tale norma costituzionale dovrebbe trovare attuazione nei confronti di una Regione a Statuto speciale. Nella specie, infatti, la Corte ha ritenuto che dal ricorso si evincesse chiaramente che «là dove il ricorrente richiama l'indicato parametro costituzionale, egli ritiene che le disposizioni impugnate superano i limiti che lo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia pone alla competenza legislativa primaria della Regione in materia di tutela del paesaggio, flora e fauna e, conseguentemente, violano l'indicato parametro costituzionale».

Ancora, nella sentenza n. **328** è stata respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla regione a Statuto speciale sulla base della considerazione per cui l'art. 117, terzo comma, della Costituzione non sarebbe stato ad essa applicabile in ragione dell'autonomia speciale della regione medesima. La Corte ha ricordato di aver già chiarito che «secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 [...], alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, “sino all'adeguamento dei rispettivi statuti”, si applicano indubbiamente le disposizioni del novellato titolo V della parte seconda della Costituzione “per le parti in cui prevedono forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite”, dovendo essere applicate, a seconda dei casi, ora in luogo ora in aggiunta alle disposizioni statutarie, quelle direttamente rinvenibili nella Costituzione, ove queste siano tali da attribuire alla Regione a Statuto speciale un ambito di autonomia che non le spetterebbe in base alle sole previsioni statutarie». Giacché, nel caso di specie, lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol non attribuisce alla Regione competenze legislative in materia di professioni, è «evidente che la previsione contenuta nel comma terzo dell'art. 117 della Costituzione, attribuitiva alle Regioni della potestà legislativa concorrente in detta materia, realizzando in favore della predetta Regione una “forma più ampia di autonomia”, è applicabile anche a quest'ultima».

In un'altra occasione, la Corte ha escluso l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionali sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di una legge di Regione a Statuto speciale, in quanto non era stato chiarito se, a parametro delle questioni sollevate, dovevano ritenersi poste le norme dello Statuto speciale di autonomia, ovvero le norme contenute negli artt. 117 e 118 della Costituzione, relative alle Regioni ordinarie. Secondo la Corte “tale vizio di prospettazione non ha una valenza meramente formale, giacché -

anche a prescindere dal mancato assolvimento dell'onere argomentativo imposto al ricorrente in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), circa l'applicabilità ad una Regione ad autonomia speciale delle norme costituzionali contenute negli artt. 117 e 118 Cost. - esso impedisce di ricostruire l'esatto perimetro del *thema decidendum*, a causa del differente regime di riparto delle competenze normative e amministrative stabilito dalla Costituzione rispetto a quello previsto dallo Statuto speciale di autonomia". Tuttavia, nella sentenza n. **25**, la dedotta violazione di parametri costituzionali senza che vi fosse alcun riferimento alla previa inapplicabilità di quelli statutari è stata ritenuta corretta, in quanto "costituisce oggetto di censura non la titolarità della specifica potestà legislativa in capo alla Regione, ma, piuttosto, l'esercizio della stessa, che si assume in contrasto con i principi fissati dalla Carta fondamentale".

I Giudici costituzionali hanno ribadito, inoltre, che il principio di leale collaborazione non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa «tanto più ove lo Stato abbia competenze esclusive» (sentenze nn. **12, 88, 107, 225, 247**). Nella sentenza n. **160**, si è poi specificato, sempre a proposito del principio di leale collaborazione, come «in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali "accordi normativi" diretti a determinare il contenuto di testi legislativi (...) non può trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità la censura che si fonda sulla violazione del principio di leale collaborazione». Ancora, nella sentenza n. **235**, si è specificato che nella materia ambientale, in cui il rapporto tra i due ordini di potestà legislativa (statale e regionale) si pone in termini di «prevalenza» della disciplina statale su quella dettata dalle Regioni nella materia di loro competenza, non è consentito ravvisare «una interferenza fra competenze che costituisce il presupposto dell'applicazione del principio di leale collaborazione».

In merito alle norme comunitarie, i Giudici costituzionali hanno confermato la giurisprudenza secondo cui nei ricorsi in via principale è ammissibile l'evocazione a parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione a disposizioni del Trattato CE e a norme di diritto comunitario derivato, dal momento che «le norme comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» (così, ad esempio, la sentenza n. **314**; nello stesso senso si veda anche la sentenza n. **284**).

## 5. L'interesse a ricorrere

Molteplici sono le decisioni che hanno avuto riguardo all'interesse a ricorrere, analizzato sotto molteplici profili. Operando una schematizzazione dell'ampia giurisprudenza rintracciabile, possono distinguersi quattro ambiti, relativi (a) ai parametri invocabili, (b) alla configurabilità stessa di un interesse alla decisione, (c) alle vicende incidenti sul persistere dell'interesse, (d) ai casi che potrebbero definirsi di «sostituzione processuale».

a) Come noto, la configurazione del giudizio in via principale – sia prima che dopo la riforma del Titolo V – si presenta in forme parzialmente diverse a seconda che a ricorrere sia lo Stato ovvero una Regione o una Provincia autonoma.

Quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non debbono necessariamente essere costruite come conflitti competenziali, ben potendo avere ad oggetto la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni. Ed effettivamente non mancano i casi in cui la Corte è stata chiamata a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte seconda della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (*ex plurimis*, sentenze nn. **9, 18, 25, 54, 159, 164, 165, 215, 216, 252, 253, 272, 282, 293**; ordinanze nn. **186, 189, 312**).

Tali rilievi non valgono per il caso in cui a proporre ricorso sia una Regione o una Provincia. Nella sentenza n. **12** la Consulta ha affermato che «non sono ammissibili le censure prospettate dalle Regioni rispetto a parametri di costituzionalità diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato, qualora queste non si risolvano nella deduzione di lesioni delle

competenze regionali stabilite dalla Costituzione o là dove, come nel caso in questione, si tratti di Regioni ad autonomia speciale, dallo Statuto di autonomia». Nella specie, infatti, la Regione si è limitata a dedurre la irragionevolezza della impugnata legge dello Stato senza implicare alcuna lesione di competenze legislative regionali.

Ancora ciò è stato messo ben in evidenza nella sentenza n. **107**, con la quale è stata dichiarata la inammissibilità delle questioni prospettate con riferimento ai parametri diversi da quelli ricavabili dal titolo V della parte seconda della Costituzione non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative, poiché la loro evocazione non risultava, *prima facie*, destinata a far valere una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle ricorrenti. Così, pure, nella sentenza n. **233**, in materia ambientale, talune censure proposte dalla Regione Liguria sono state dichiarate inammissibili in quanto non sembrava che le stesse potessero essere ricondotte all'ambito della questione delle competenze: «la ricorrente si pone come ente esponenziale delle esigenze di salubrità ambientale sul proprio territorio, di cui paventa una diminuzione delle difese dalle condizioni di inquinamento, che la nuova impostazione concettuale delle definizioni statali determinerebbe. Ma questo vale a discutere le scelte di merito dello Stato, nell'esercizio delle sue prerogative di fissazione dei livelli in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, mentre nulla ha a che vedere con le competenze regionali in materia, che attengono al possibile perseguimento, nell'esercizio delle competenze proprie, di finalità di tutela ambientale, ma pur sempre entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale (...)». Aggiungono ancora i Giudici che «la compromissione di riflesso che la Regione Liguria lamenta, per via dell'illegittimità della normativa statale che si rifletterebbe sull'attività legislativa e amministrativa e dell'aggravio degli oneri finanziari sul bilancio regionale per rimediare ai guasti di una strategia statale errata, non sembra qualificabile come lesione delle prerogative legislative e amministrative riconosciute alla Regione dalla Carta costituzionale, ma, ancora una volta, come sindacato sulle scelte di merito dello Stato in materia ambientale e, dunque, come tentativo di interferenza nella sfera legislativa di competenza esclusiva dello Stato». Nella medesima sentenza, invece, la censura concernente la inosservanza di principi e criteri direttivi della legge delega in materia ambientale finalizzata al riordino delle competenze è stata ritenuta ammissibile «per la possibilità delle Regioni di invocare parametri diversi da quelli del Titolo V della Parte II della Costituzione, purché la violazione ridondi a pregiudizio delle competenze regionali. E la violazione dei criteri e principi della legge delega ben può sortire questo effetto, ove la delega sia finalizzata al riordino delle competenze, sicché la modifica procedurale, penalizzante per la Regione, rispetto ad una sistemazione precedente, potrebbe essere illegittima». Sempre con riferimento a censure relative all'asserito eccesso di delega, nella sentenza n. **235**, la Corte le ha, invece, dichiarate inammissibili proprio perché «la ricorrente non ha indicato una lesione delle competenze ad essa costituzionalmente attribuite che discenda direttamente dall'asserito vizio di eccesso di delega. Di conseguenza, la Regione non può ritenersi legittimata a denunciare il dedotto vizio».

Il principio secondo cui le Regioni e le Province autonome possono dolersi soltanto della violazione delle norme attributive di competenza, potendo dedurre la violazione di altri precetti costituzionali solo nel caso in cui da detta violazione derivi una lesione delle loro competenze risulta affermato anche nelle sentenze nn. **99, 196, 235, 237, 246, 249, 250, 254**.

Nella sentenza n. **225**, talune delle censure sollevate dalle Regioni sono state dichiarate inammissibili in quanto, pur rilevandosi un contrasto tra la direttiva comunitaria e la disposizione censurata, «la prospettata violazione della direttiva comunitaria non ridonda in una limitazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni»; nella medesima sentenza anche un'altra censura è stata dichiarata inammissibile in quanto «la stessa si risolve essenzialmente in una censura di ragionevolezza della legge e non attiene alle competenze regionali». Anche nelle sentenze nn. **232, 234, 249** le censure relative alla dedotta violazione del diritto comunitario sono state dichiarate inammissibili per la mancata dimostrazione della lesione delle competenze costituzionalmente garantite.

Infine, non sono sufficienti a determinare la lesione delle competenze regionali i meri inconvenienti di fatto derivanti dalla applicazione delle norme denunciate (sentenza n. **249**).

b) Quanto al secondo profilo, quello, cioè, relativo al problema della configurabilità dell'interesse quale condizione per ottenere una pronuncia della Corte, degne di nota sono, innanzitutto, le affermazioni contenute nella sentenza n. **107**, in cui la proposizione di questioni non implicant una lesione della potestà legislativa regionale ha portato ad una declaratoria di inammissibilità di talune delle questioni sollevate «per difetto di interesse delle censure proposte, atteso che la ricorrente «nessuna utilità diretta ed immediata» potrebbe «trarre, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale, per violazione del parametro in questione [nella specie si trattava dell'art. 117 Cost]». La Corte, nella medesima sentenza, dopo aver rammentato che «nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve necessariamente sussistere, nel soggetto ricorrente, un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile», ha rilevato che «ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost., la Regione è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale quando una legge o un atto avente forza di legge, dello Stato o di altra Regione, «leda la sua sfera di competenza». Allo stesso modo l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, dispone che quando una Regione «ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione», può «promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte». E nella medesima prospettiva si pone l'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale la «questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa dalla Regione che ritiene dalla legge o dall'atto invasa la sfera della competenza assegnata alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi costituzionali». Analoga previsione, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni è contenuta nell'art. 39 della medesima legge n. 87 del 1953 [...]. Deve, dunque, ribadirsi che dall'esame delle suddette disposizioni emerge come l'unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere sia quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione; esse, pertanto, hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione. Da ciò consegue che è in tale quadro - caratterizzato dalla necessità che l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria, ovviamente, del tipo di giudizio che, di volta in volta, venga in rilievo - che deve essere valutata la sussistenza dell'interesse ad agire, da postulare soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice». Considerazioni analoghe a quelle dianzi esposte sono state effettuate dalla Corte nella medesima sentenza per ciò che concerne la dedotta violazione dei parametri di cui agli artt. 118 e 119 Cost. In particolare, con riferimento al parametro di cui all'art. 118 Cost., si è affermato che «il riconoscimento che, anche in relazione alla disciplina oggi in contestazione, «si versi non in un'ipotesi di allocazione a livello statale di funzioni regionali o di altri enti territoriali, bensì di un intervento diretto dello Stato, a livello legislativo, destinato ad interessare soggetti diversi» dalla Regione ricorrente, porta a concludere che lo stesso risulta «privo di un'incidenza - se non mediata - sulle funzioni» amministrative della ricorrente». In merito, poi, alla pretesa violazione dell'art. 119 Cost., si è parimenti esclusa la sussistenza di «una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni». Infatti si è ritenuto che l'intervento previsto dalle norme impugnate «è un intervento che, da un lato, favorisce altre Regioni», rispetto alla ricorrente, «e, dall'altro, è effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe» - stante l'assenza di un fondo sanitario nazionale destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria - «la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni». Il tutto senza, peraltro, tacere, continua la Corte, come «nell'attuale fase di perdurante inattuazione della citata disposizione costituzionale» (art. 119 Cost.), «le Regioni siano legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria; evenienza, questa, neppure dedotta in giudizio». Ancora, ha aggiunto la Corte, «la descritta situazione di carenza di interesse al ricorso comporta *ex se* anche l'inammissibilità della censura formulata con riferimento al principio di leale



collaborazione, e ciò a prescindere dal rilievo (...) che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione».

Parimenti sono state dichiarate inammissibili alcune censure nella sentenza n. **225**, in quanto le ricorrenti «lamentano (...) una lesione meramente eventuale delle loro attribuzioni costituzionali, riferita cioè non all'astratta attribuzione del potere regolamentare, ma al possibile concreto contenuto lesivo degli emanandi regolamenti, in quanto invasivo della propria sfera di competenza, e che potrebbe, all'occorrenza, essere fatta valere con i previsti rimedi giurisdizionali».

Alcune decisioni hanno ritenuto insussistente un simile interesse in considerazione della formulazione della disposizione impugnata, inidonea, in quanto tale, a ledere le competenze legislative delle quali si denunciava la violazione. In proposito si rammentano le affermazioni contenute nella sentenza n. **235**, in cui si è affermato che la norma censurata era inidonea a ledere le competenze regionali in quanto «in primo luogo, la disposizione impugnata, in una materia [ambientale] nella quale non trova applicazione [...], il principio di leale collaborazione, prevede che l'azione ministeriale debba normalmente svolgersi nel rispetto di tale principio, con ciò ampliando e non limitando le competenze delle Regioni. In secondo luogo, la circostanza che il principio cooperativo, oltre che agli enti territoriali, venga riferito anche ad altri soggetti, non è suscettibile di tradursi in una lesione sostanziale delle prerogative delle Regioni, che non ricaverebbero pertanto alcuna utilità concreta dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata».

Un'altra ipotesi è quella nella quale la norma impugnata non si applica alla Regione o alla Provincia autonoma che dall'approvazione di quella norma desume la violazione delle proprie competenze legislative. È questo il caso della sentenza n. 251, con la quale è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale, per difetto di interesse all'impugnazione, in quanto la norma impugnata, per come formulata, «è inidonea a produrre alcun tipo di effetto sul territorio della Regione Liguria». Ipotesi in tutto analoga è quella di cui alla sentenza n. 298, in cui la carenza di interesse al ricorso derivava dal fatto che la norma impugnata, applicandosi alle sole Regioni a Statuto speciale e Province autonome, non esplica effetti per la ricorrente, che è una Regione a Statuto ordinario.

Nella sentenza n. **296** la dichiarazione di inammissibilità della questione sollevata dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti di una disposizione di legge della Provincia autonoma di Bolzano è ascrivibile al fatto che la disposizione impugnata «non ha nessuna idoneità ad influire sul riparto di competenze in ordine alle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche riferibili al territorio della Regione Trentino-Alto Adige», cosicché «[n]essun interesse sussiste [...] in capo alla ricorrente alla impugnazione di tale disposizione». L'art. 13 della legge della Provincia di Bolzano n. 4 del 2008, infatti, «diversamente da quanto assume la ricorrente, non fonda una competenza amministrativa della Provincia, ma impone a questa di ricercare l'intesa con l'ente territoriale finitimo là dove essa (e solo se essa) sia competente in ordine ad una concessione di grande derivazione idroelettrica che riguardi anche il territorio di altra Regione o provincia autonoma».

Respinta è stata, invece, l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione resistente secondo cui la norma impugnata (lettera *c*) del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2008) avrebbe costituito la mera riproduzione di quanto già disposto dalla norma sostituita (sentenza n. **314**). Secondo la Corte, infatti, l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero (oltre che di smaltimento) dei rifiuti, pur prevista dalla lettera *d*) dell'art. 8 della precedente legge n. 4 del 2007, era soggetta al termine di giorni 90 dall'entrata in vigore della legge stessa, mentre la nuova lettera *f*) (come introdotta dalla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2008) fa decorrere il termine dall'approvazione del piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti. Di conseguenza, «la sostanziale riapertura del termine ed il suo aggancio ad una decorrenza mobile, [fanno] rinascere l'interesse dello Stato a scongiurare l'individuazione di ulteriori zone idonee al trattamento dei rifiuti da parte delle

Province della Regione Campania, rispetto al quadro complessivo delle localizzazioni degli impianti, determinatosi alla scadenza del termine originario».

c) Relativamente alle vicende che incidono sul persistere dell'interesse al ricorso ed alla decisione, sono molteplici le affermazioni che si connettono alla modifica ed all'abrogazione delle disposizioni oggetto del giudizio.

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata successivamente al ricorso in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze nn. **74, 139, 225, 234, 246, 247, 249, 299, 305**) nel caso contrario potendosi constatare la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **164, 252, 307, 315**). Nella sentenza n. **307**, ad esempio, la Corte ha rilevato come «stante la vigenza delle disposizioni impugnite per circa due anni prima della loro abrogazione e sostituzione a carattere non retroattivo e non constando che esse non abbiano avuto nelle more concreta applicazione», dovesse «ritenersi il perdurante interesse del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri all'impugnazione proposta, limitatamente al periodo di vigenza delle disposizioni stesse».

Nella sentenza n. **272** la Corte ha respinto la richiesta della Regione di dichiarare cessata la materia del contendere a causa delle modifiche apportate alla disposizione impugnata «sia perché non è stata fornita alcuna prova in ordine alla mancata applicazione della disposizione impugnata nel periodo di sua vigenza (né la Regione nei suoi interventi afferma che ricorre tale circostanza), sia perché la nuova disposizione - non abrogando espressamente quella impugnata, ma introducendo nel comma 1 dell'art. 8 della legge regionale n. 34 del 2007 la lettera *c-bis*, che richiama all'«osservanza delle vigenti disposizioni in materia di beni paesaggistici» - dà adito al dubbio se la generica «osservanza» di cui alla nuova normativa valga solo per quanto non disciplinato dalla legge regionale con espressa disposizione». Così, nella sentenza n. **282**, dopo aver ricordato che ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere deve verificarsi la mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impugnite, la Corte ha accertato la non ricorrenza di tale presupposto nel caso in esame, giacché «l'immediata operatività delle censurate disposizioni deriva dalla loro portata normativa, avendo l'art. 2 fissato divieti idonei a precludere l'installazione di impianti eolici e fotovoltaici. Dal canto loro, le altre disposizioni, incidendo sui molteplici procedimenti amministrativi in corso, hanno senza dubbio dispiegato i loro effetti sin dalla entrata in vigore» della norma impugnata ed in seguito abrogata. Ancora, nella sentenza n. **315** la Corte ha affermato che «la mancata dimostrazione della non avvenuta applicazione della norma censurata nel periodo precedente alla entrata in vigore della citata modifica impedisce di dichiarare la cessazione della materia del contendere».

Viceversa, nell'ordinanza n. **305** ha accolto la richiesta della Regione ricorrente (la quale non ha peraltro rinunciato al ricorso) di dichiarare cessata la materia del contendere, non avendo la disposizione impugnata avuto *medio tempore* applicazione.

Peraltro, nella già citata sentenza n. **247**, altre intervenute modifiche normative al testo di talune delle disposizioni impugnite non hanno inciso sui giudizi proposti «stante la loro assoluta marginalità ed avendo le Regioni, ad esclusione della Liguria, dichiarato di insistere nelle rispettive conclusioni». Infatti, secondo la Corte, la sola vigenza delle norme poi abrogate o modificate in misura rilevante, nel periodo transitorio, non costituisce indice «della loro avvenuta applicazione, occorrendo verificare, in concreto, se sussistono i presupposti per una declaratoria di cessazione della materia del contendere» (sentenza n. **249**; negli stessi termini si veda anche la sentenza n. **234**). Applicando tale principio, nella sentenza n. **200**, si è ritenuto che la perdita retroattiva di efficacia della disposizione non convertita impugnata determini la cessazione della materia del contendere.

Nella sentenza n. **225**, per talune delle questioni proposte si è dichiarata la cessazione della materia del contendere in considerazione del fatto che «alcune disposizioni [...] sono state

abrogate ed interamente sostituite dalla nuova disciplina recata dal d.lgs. n. 4 del 2008 prima ancora di entrare in vigore (art. 6) mentre le altre hanno avuto un breve periodo di vigenza (dal 31 luglio 2007 al 13 febbraio 2008)», nonché dell'ulteriore circostanza «che, in tale contesto, la manifestazione di mancanza di interesse da parte delle Regioni ricorrenti può essere interpretata quale affermazione della mancata applicazione di dette disposizioni nei territori regionali in questione, tenuto, altresì, conto che secondo la difesa erariale [...] tutte le predette disposizioni non hanno mai avuto applicazione prima della loro definitiva abrogazione». Nella sentenza n. **232**, invece, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere è dovuta al fatto che le ricorrenti individuavano le ragioni dei vizi di incostituzionalità «nel fatto che la norma impugnata stabiliva l'immediata cessazione delle vecchie autorità di bacino e ciò avrebbe determinato l'interruzione di qualsiasi attività sino all'entrata in funzione dei nuovi organismi previsti dal d.lgs. n. 152 del 2006» e che, sono successivamente sopravvenute disposizioni di proroga delle vecchie Autorità di bacino e di salvezza degli atti posti in essere». Ancora, nella sentenza n. **249**, si è tenuto conto del fatto che, nel tempo della vigenza della disposizione impugnata, «non risultano essere stati adottati provvedimenti di competenza esclusiva statale, previsti dalla norma quali presupposti per l'erogazione delle agevolazioni gravanti sul Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (...). Tale evenienza è di per sé sola idonea a dimostrare come non si siano concretamente prodotti effetti durante il periodo di vigenza, sicché la richiamata abrogazione, evidentemente satisfattiva, consente di giungere ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere». Nella sentenza n. **284** la dichiarazione di cessazione della materia del contendere è derivata dal fatto che le modifiche normative intercorse lasciavano una parte delle censure della ricorrente priva di oggetto, nonché dal fatto che lo *ius superveniens* ha escluso l'applicabilità della pregressa normativa anche per il periodo precedente, coprendo l'arco temporale di vigenza del testo originario.

A *fortiori* inidonea ad escludere l'interesse al ricorso è stata ritenuta la modificazione della disposizione impugnata, allorché il contenuto precettivo non risulti sostanzialmente mutato, di talché «il carattere non satisfattivo della disciplina sopravvenuta impone, per il principio della effettività del giudizio costituzionale in via di azione» il trasferimento delle questioni sulle nuove disposizioni (sentenza n. **225**). Anche nella sentenza n. **148** la Corte ha ritenuto che la modifica normativa intervenuta *medio tempore* non è tale da determinare la cessazione della materia del contendere. Nella sentenza n. **237**, si è precisato che l'attuazione delle disposizioni impugnate «non determina il venir meno dell'interesse al ricorso da parte della stessa Regione, la quale nella memoria depositata (...) ha ribadito che “i criteri che si sono dovuti applicare non possono essere ritenuti vincolanti per il legislatore regionale”». Peraltro, la Corte ha ritenuto che anche nel caso della mancata attuazione, nel termine stabilito dalla legislazione statale, dell'intervento di riordino regionale e del successivo intervento di un d.P.C.M. che ha prodotto automatici effetti sulla struttura delle comunità montane (con conseguente presa d'atto della Regione e nomina di commissari straordinari), l'interesse al ricorso non venga meno atteso che, nella specie, la Regione stessa «ha ribadito di essere “fermamente convinta dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative (...) impugnate e della menomazione dei propri poteri” subita ad opera del citato d.P.C.m.».

Nella sentenza n. **251**, pur non ritenendosi intervenuta la cessazione della materia del contendere - nonostante la natura satisfattiva dello *ius superveniens* - poiché per la natura di dettaglio della disposizione impugnata non può escludersi che essa abbia avuto concreta applicazione, la Corte ha ritenuto inammissibile la censura per difetto di interesse in quanto «nella sua originaria formulazione ha assicurato il coinvolgimento regionale attraverso il meccanismo dell'intesa, oltre che con il “Ministro delle attività produttive”, anche con le Regioni interessate».

Nella sentenza n. **61**, invece, è stata respinta un'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione resistente sulla considerazione che «la modifica dell'art. 186 del d.lgs. n. 152 del 2006, da parte del d.lgs. n. 4 del 2008, avendo apportato una disciplina di tutela dell'ambiente meno rigorosa, avrebbe imposto al ricorrente di argomentare in ordine al perdurare dell'interesse al ricorso». La predetta eccezione è, infatti, stata ritenuta inconferente, attenendo al merito e non

all'ammissibilità dei ricorsi.

Ancora, non incide sull'interesse al ricorso l'eventuale sospensione della disposizione impugnata.

Il difetto sopravvenuto di interesse, ovviamente, può essere reso manifesto attraverso la rinuncia formale al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio (ordinanze nn. **48, 136, 154, 189**). Nella sentenza n. **254** e nell'ordinanza n. **199**, tuttavia, la rinuncia all'impugnazione, pur in assenza di costituzione dello Stato, è stata considerata idonea a produrre l'estinzione del giudizio.

Nella sentenza n. **312**, invece, la rinuncia al ricorso da parte del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione (con la conseguente dichiarazione di estinzione del processo), è avvenuta a seguito di «un più approfondito esame delle questioni».

Non mancano, peraltro, casi di rinuncia non seguita dal deposito dell'atto di accettazione, rinuncia che, senza poter estinguere il giudizio, fornisce, comunque, unitamente ad altri elementi (nella specie l'abrogazione della norma impugnata che non abbia avuto, *medio tempore*, applicazione), un segno inequivocabile del venir meno di ogni interesse alla decisione (sentenza n. **233**; ordinanze nn. **53 e 153**), con conseguente declaratoria di cessazione della materia del contendere. Nella sentenza n. **246**, la cessazione della materia del contendere è dovuta al fatto che la parte ricorrente, pur non rinunciando formalmente al ricorso, ha evidenziato il sopraggiunto venir meno delle ragioni della controversia e la parte resistente non si è costituita.

Infine, un cenno a parte merita la peculiare ipotesi di promulgazione parziale delle delibere legislative siciliane impuginate dallo Stato, che è stata conformemente interpretata, anche nella giurisprudenza di quest'anno, come una manifestazione tacita della Regione di acquiescenza ai rilievi statali e ha conseguentemente comportato una dichiarazione di cessazione della materia del contendere (ordinanza n. **186**).

d) Per quanto attiene, infine, alle ipotesi di «sostituzione processuale», è da evidenziare che la Corte ha ribadito che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione delle competenze degli enti locali. Ciò è avvenuto con la sentenza n. **298**, in cui è stata respinta l'eccezione dell'Avvocatura generale secondo cui la Regione non sarebbe stata legittimata ad agire in quanto avrebbe fatto valere un pregiudizio dei Comuni che non incide, neppure indirettamente, sulla sfera di potestà legislativa regionale. La Corte ha rilevato l'infondatezza dei due presupposti dell'eccezione, vale a dire, da un lato, la circostanza che la Regione possa far valere la lesione di attribuzioni costituzionali degli enti locali solo ove deduca quella della propria sfera di potestà legislativa, e d'altro lato il fatto che l'insussistenza della competenza legislativa regionale comporterebbe l'inammissibilità – prima ancora dell'infondatezza – della questione relativa alla lesione delle attribuzioni degli enti locali. Il primo presupposto è erroneo «perché le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale». Tale legittimazione sussiste in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali». E – ha precisato la Corte – ciò vale per «tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali e prescinde [...] dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della Regione di un *vulnus* delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali». Per quanto concerne il secondo presupposto, esso è erroneo, perché «si adduce un argomento di merito al fine di sostenere l'inammissibilità, in rito, della questione».

## **6. La riunione e la separazione delle cause**

Anche nel corso dell'anno 2009 la Corte ha utilizzato, in più occasioni, la tecnica della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento "trasversale" con questioni omogenee proposte da altri ricorsi (sentenze nn. **88, 139, 200, 225, 232, 233, 234, 235, 237, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 284, 334, 339, 340, 341**; ordinanza n. **324**). In altri casi la Corte si è limitata a scorporre le questioni proposte in un solo ricorso (sentenze nn. **76, 99, 107, 114, 124, 148, 168, 297, 308, 322**; ordinanze nn. **175, 305, 342**).

Alla sopra indicata tecnica di separazione e successivo accorpamento delle questioni la Corte ha fatto ricorso nel caso di una pluralità di giudizi proposti avverso un medesimo atto normativo e che tuttavia erano caratterizzati dalla impugnazione di disposizioni dal contenuto molto eterogeneo. Le singole questioni proposte dai diversi ricorsi introduttivi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio in modo tale che con una decisione unica possano essere risolte questioni omogenee, sia pure sollevate da più di un ricorso.

I ricorsi definiti nel 2009, hanno visto 24 casi di riunione e 34 pronunce di separazione.

La riunione è stata disposta in tre casi relativamente a ricorsi statali avverso leggi regionali: in un caso, perché i ricorsi erano «oggettivamente e soggettivamente connessi» (sentenza n. **61**); nel secondo caso perché «i ricorsi hanno entrambi per oggetto disposizioni concernenti la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili» (sentenza n. **88**); nel terzo caso in quanto i due ricorsi presentavano un identico contenuto (sentenza n. **295**).

Nei restanti casi, concernenti ricorsi regionali o provinciali avverso leggi statali, si sono avuti riunioni di impugnative perché i ricorsi ponevano questioni in larga parte analoghe (sentenza n. **225**), per l'omogeneità della materia (sentenze nn. **237, 250**), per l'identità delle disposizioni impugnate (sentenza n. **233**) o per la parziale identità delle norme censurate (sentenza n. **334**), per l'identità della disposizione censurata e delle questioni prospettate (sentenza n. **246**), per la sostanziale coincidenza delle censure prospettate (sentenza n. **284**), per la parziale coincidenza dell'oggetto e l'identità dei motivi delle questioni (sentenza n. **298**), per la sostanziale coincidenza dell'oggetto della questione proposta e dei parametri evocati (sentenza n. **340**), per la parziale identità e l'analogia delle censure (sentenza n. **339**) o, ancora, perché le norme impugnate attengono al medesimo oggetto e le censure mosse sono sostanzialmente coincidenti (sentenza n. **200**).

Parimenti, si riuniscono le cause per la connessione dei ricorsi (sentenze nn. **139, 232, 234, 235, 247, 249, 251, 254, 284, 341**; ordinanza n. **324**).

Infine un'ipotesi particolare di riunione è quella di cui al procedimento definito con la sentenza n. **196**, nella quale «stante la evidente connessione soggettiva ed oggettiva» si è provveduto a riunire il giudizio di legittimità costituzionale relativo all'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 ed il giudizio per conflitto di attribuzioni tra enti promosso contro il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, di attuazione del medesimo art. 6. Lo stesso è avvenuto nell'ordinanza n. **330**, in cui, a seguito di istanze presentate dalla ricorrente Regione Lombardia, si è proceduto, con adesione delle parti, alla riunione, in ragione di stretta connessione, dei ricorsi in via principale n. 27 (promosso dalla Regione Veneto), n. 29 (promosso dalla Regione Lombardia) e n. 43 del 2007 (promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri) e del conflitto di attribuzione tra enti n. 7 del 2007 (promosso dalla Regione Lombardia).

## **7. Il contraddittorio di fronte alla Corte**

Il processo in via principale, in quanto processo di parti, si caratterizza per una assai elevata percentuale di casi nei quali le parti si costituiscono di fronte alla Corte.

L'anno 2009 non fa, in questo senso, eccezione. Nei giudizi proposti con ricorsi delle Regioni

o delle Province autonome (sentenze nn. **12, 74, 76, 88, 99, 107, 114, 124, 139, 148, 168, 196, 200, 225, 226, 232, 233, 234, 235, 237, 240, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 284, 297, 298, 308, 322, 334, 339, 340, 341**; ordinanze nn. **154, 175, 305, 324, 330, 342**), generalmente lo Stato si è sempre costituito. Nei giudizi proposti con ricorsi dello Stato (sentenze nn. **9, 18, 25, 54, 61, 138, 159, 160, 164, 165, 213, 215, 216, 248, 252, 253, 271, 272, 282, 283, 290, 293, 295, 299, 307, 314, 315, 316, 318, 319, 328**; ordinanze nn. **48, 53, 136, 153, 186, 189, 199, 292, 304, 312, 330**), i casi di mancata costituzione delle regioni, concernono: cinque giudizi conclusisi con dispositivo di estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita (ordinanze nn. **48, 199, 292, 304, 312**), un giudizio conclusosi con un dispositivo di cessazione di materia del contendere (ordinanza n. **186**); tre giudizi conclusisi con una declaratoria di illegittimità (sentenze nn. **9, 282, 319**). In un caso il ricorso è stato promosso dalla Provincia autonoma di Trento in relazione ad una legge della Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **296**).

Nella sentenza n. **340** è stata respinta l'eccezione preliminare con cui una regione ricorrente chiedeva l'inammissibilità della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, stante l'assoluta tardività della presentazione della difesa. La Corte, pur ammettendo che nella memoria di costituzione «non sono contenute specifiche argomentazioni difensive concernenti l'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008, in relazione al quale la posizione della difesa erariale resta circoscritta alla richiesta di “dichiarare inammissibili e comunque infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale”», ha rilevato che «il carattere molto sintetico di questo assunto difensivo non incide sull'ammissibilità della costituzione del resistente, che non è diretta a far valere proprie pretese impugnatorie, richiedenti una motivazione specifica, ma soltanto a contrastare la questione sollevata dalla ricorrente».

Per quanto attiene ai poteri delle parti costituite, è consolidato l'orientamento secondo il quale le questioni sono individuate alla luce delle censure proposte nell'atto introduttivo del giudizio e non è possibile dedurne di nuove nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la quale è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nel ricorso. Coerentemente con tale principio, nella sentenza n. **225**, si è precisato che non è consentito alle parti modificare i motivi del ricorso nello svolgimento del giudizio di legittimità costituzionale.

Perciò, non possono essere prese in considerazione censure svolte nella memoria, in quanto la stessa “è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nell'atto introduttivo, non essendo possibile con essa dedurne di nuove” (sentenza n. **62**).

Nella sentenza n. **307** è stata dichiarata l'inammissibilità della produzione documentale depositata dall'Avvocatura generale dello Stato nel corso dell'udienza pubblica, in ragione della tardività di tale produzione e dell'opposizione della resistente Regione sul punto.

Altresì confermata è l'inammissibilità delle questioni dedotte non con il ricorso, ma solo nella successiva memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza (sentenza n. **298**).

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, si conferma, anche nella giurisprudenza di quest'anno, la consolidata preclusione nei confronti dell'intervento di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione. Così, nelle sentenze nn. **225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251, 254, 295** sono stati giudicati inammissibili gli interventi di varie associazioni private «perché il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale». L'intervento della associazione «Federazione dei precari della regione Campania» Associazioni Venatorie per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE) è stato dichiarato inammissibile nella sentenza n. **215** perché effettuato oltre i termini previsti dalle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale. Né in senso contrario, hanno ulteriormente aggiunto i Giudici costituzionali, «può addursi il rilievo - fatto valere dall'interveniente - che l'atto costitutivo della predetta associazione sia stato posto in essere il 17 settembre 2008 e registrato il successivo 25

settembre, giacché attribuire rilievo ad una simile circostanza significherebbe, in sostanza, rimettere alla disponibilità degli stessi soggetti intervenienti l'osservanza del termine previsto dalla richiamata disposizione».

## **8. Le decisioni della Corte**

Le **84** decisioni rese nel 2009 sono, come detto, costituite da **68** sentenze e **16** ordinanze.

### **8.1. Le decisioni interlocutorie**

Non constano, nella giurisprudenza di quest'anno, decisioni interlocutorie. Peraltro, si sottolinea che nei procedimenti definiti con le sentenze nn. **200, 225, 232, 235, 246, 249, 250, 251, 341** era stata formulata dalle Regioni ricorrenti un'istanza di sospensione, che è stata ritenuta assorbita dall'intervenuta pronuncia nel merito.

### **8.2. L'estinzione del giudizio**

I casi di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale sono stati, in totale, **13**. Di questi, tre sono stati di estinzione parziale, dichiarati con sentenza (sentenze nn. **200, 247, 254**), mentre negli altri casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **48, 136, 154, 189, 199, 292, 304, 312, 324, 330**).

Nell'ordinanza n. **324**, in particolare, la questione era stata sollevata con due distinti ricorsi dalle regioni Veneto e Lombardia: l'estinzione del giudizio è stata dichiarata a seguito della presa d'atto, da parte della Regione Lombardia, della rinuncia al ricorso da parte della Regione Veneto e della accettazione della stessa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nell'ordinanza n. **330** l'estinzione del processo ha riguardato non solo i due ricorsi in via principale promossi dalle regioni Veneto e Lombardia e quello promosso dallo Stato, ma anche il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla medesima regione Lombardia (v. *supra*, par. 6).

### **8.3. Le decisioni processuali**

Le decisioni processuali sono ripartite tra dichiarazioni di cessazione della materia del contendere, inammissibilità e manifesta inammissibilità.

A] Si sono avute **18** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **74, 139, 200, 225, 232, 233, 234, 246, 247, 249, 284, 298, 299, 341**; ordinanze nn. **53, 153, 186, 305**): le cessazioni di materia del contendere sono state **39** in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (due dispositivi nella sentenza n. **200**; quattro dispositivi nella sentenza n. **225**; sette dispositivi nella sentenza n. **234**; quattro dispositivi nella sentenza n. **249**; nove dispositivi nella sentenza n. **246**). La maggior parte di queste ipotesi è dovuta – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – all'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **74, 139, 225, 232, 234, 246, 247, 249, 284, 299, 305, 341**), *medio tempore* rimaste inattuato. Nella sentenza n. **233** e nelle ordinanze nn. **53 e 153**, la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata in considerazione della rinuncia al ricorso per sopravvenuta modifica normativa delle disposizioni impugnate *medio tempore* rimaste inattuato, rinuncia non formalmente accettata dalla controparte (come tale idonea a determinare l'estinzione del processo). Invero, la Corte ha, infatti, ritenuto che il contenuto inequivoco degli atti di rinuncia, la circostanza che le disposizioni *medio tempore* sono rimaste inattuato sono tutte circostanze idonee a far venir meno le ragioni della controversia.

Con l'ordinanza n. **186** è stata, invece, dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente a disposizioni approvate dall'Assemblea Regionale Siciliana, in quanto, successivamente all'impugnazione da parte del Commissario dello Stato, la delibera legislativa è

stata promulgata e pubblicata come legge della Regione, con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura.

In due casi (sentenze nn. **200** e **298**) la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata con riferimento a questioni aventi ad oggetto disposizioni contenute in un decreto-legge e non convertite in legge.

B] Il numero più cospicuo di decisioni processuali è costituito, comunque, dalle **29** pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità (sentenze nn. **12, 54, 99, 107, 138, 148, 160, 165, 196, 200, 225, 232, 233, 234, 235, 237, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 254, 296, 297, 298, 315, 340, 341**): le dichiarazioni di inammissibilità, peraltro, sono state **137** in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (due capi di dispositivo nelle sentenze nn. **54, 200, 237**; nove capi nella sentenza n. **225**; quindici capi nella sentenza n. **232**; cinque capi di dispositivo nella sentenza n. **233**; diciannove capi di dispositivo nella sentenza n. **234**; sette capi di dispositivo nella sentenza n. **235**; undici capi di dispositivo nella sentenza n. **246**, undici capi di dispositivo nella sentenza n. **247**; dieci capi nella sentenza n. **249**; nove capi nella sentenza n. **250**; otto capi nella sentenza n. **251**; cinque capi nella sentenza n. **254**; due capi nella sentenza n. **297**; tre capi nella sentenza n. **298**; due capi nella sentenza n. **340**; tre capi nella sentenza n. **341**).

L'inammissibilità viene dichiarata per difetti nell'individuazione delle questioni, nel rapporto tra la delibera dell'organo politico e il ricorso (sentenze nn. **232, 246, 247, 249, 250**), per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure (sentenze nn. **54, 138, 148, 165, 196, 225, 232, 233, 234, 235, 237, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 254, 297, 298, 341**), per vizi riscontrati nella individuazione del parametro o nella illustrazione della sua lamentata violazione (sentenze nn. **12, 99, 196, 225, 247, 254, 315**), perché la questione è formulata in modo contraddittorio o perplesso (sentenza n. **297**), per difetto di interesse, variamente argomentato (sentenze nn. **107, 246, 249, 251, 296**) e, infine, per la tardività delle censure proposte solo in prossimità dell'udienza di discussione (sentenze nn. **225** e **298**).

Nella sentenza n. **160**, l'inammissibilità è dovuta al fatto che non è ammissibile l'impugnazione diretta di una legge regionale intervenuta dopo il decorso del prescritto termine perentorio e nella sentenza n. **232** una delle questioni proposte è stata dichiarata inammissibile giacché il ricorrente «anziché chiedere la dichiarazione di illegittimità della norma in via consequenziale, avrebbe dovuto impugnare direttamente la disposizione in oggetto». Nella sentenza n. **234**, talune censure sono state dichiarate inammissibili in quanto «vertendosi in una materia (quale è quella della tutela ambientale) di esclusiva competenza dello Stato, non viene neppure in rilievo la dicotomia “norme di principio – norme di dettaglio”, dal momento che tale differenziazione opera soltanto nei confronti delle materie di competenza concorrente, con esclusione, dunque, delle materie tanto di competenza esclusiva dello Stato, quanto di competenza residuale delle Regioni». Nella sentenza n. **298** una delle dichiarazioni di inammissibilità è riferita alla questione di legittimità costituzionale del terzo periodo del comma 4 «limitatamente all'inciso “secondo principi che tengano conto dell'efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità interno, per l'esercizio 2007, e della tutela dei piccoli comuni”».

C] Nel novero delle decisioni processuali è riconducibile anche l'ordinanza n. **342**, con cui la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione promossa da una regione in quanto la richiesta di una pronuncia caducatoria appariva «improponibilmente diretta a ottenere, [...] una formale statuizione di inapplicabilità della disposizione impugnata alla sfera di competenza della ricorrente, quasi a ratifica dell'interpretazione risultata condivisa tra le parti» (v. *supra*, par. 5).

D] Ad esaurire il novero delle decisioni di tipo processuale, deve menzionarsi l'ordinanza n. **175**, nella quale l'inottemperanza all'onere di illustrare adeguatamente le ragioni della dedotta violazione dei parametri evocati è stata all'origine di una declaratoria di manifesta inammissibilità.



#### **8.4. Le decisioni di rigetto**

La maggioranza delle decisioni di rigetto è rappresentata da quelle che constatano la non fondatezza delle questioni proposte che sono, in totale, **43** (sentenze nn. **12, 54, 61, 76, 88, 99, 114, 139, 148, 159, 165, 168, 196, 200, 225, 232, 233, 234, 235, 237, 240, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 254, 271, 283, 290, 297, 298, 307, 308, 314, 315, 318, 319, 322, 334, 340, 341**): le dichiarazioni di non fondatezza, peraltro, sono state **167** in quanto molte pronunce presentano più capi in tal senso (due capi di dispositivo nelle sentenze nn. **88, 284**; sei capi di dispositivo nella sentenza n. **196**; sedici capi nella sentenza n. **225**; ventidue capi di dispositivo nella sentenza n. **232**; quattro capi nella sentenza n. **233**; tre capi nella sentenza n. **234**; cinque capi nella sentenza n. **235**; ventitré capi nella sentenza n. **246**; quattordici capi nella sentenza n. **247**; sette capi nella sentenza n. **249**; dieci capi nella sentenza n. **250**; sei capi nella sentenza n. **251**; otto capi nella sentenza n. **254**; due capi nella sentenza n. **339**; nove capi nella sentenza n. **341**). Tra queste una sola è interpretativa di rigetto, presentando il riferimento «ai sensi di cui in motivazione» (sentenza n. **250**).

Ciononostante, anche nell'ambito del giudizio in via principale è dato riscontrare un notevole impiego di strumenti ermeneutici. Sono, infatti, assai frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative (si vedano, ad esempio, sentenze nn. **12, 148, 196, 200, 341**). Ad esse possono aggiungersi le statuizioni che muovono dal riconoscimento di un erroneo presupposto interpretativo (sentenze nn. **54, 88, 225, 246, 246, 247, 249, 250, 251, 319, 339**).

Nella sentenza n. **297** l'infondatezza della questione riguarda la disposizione impugnata (art. 2, comma 600, legge n. 244 del 2007, secondo cui «Le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano, secondo i propri ordinamenti, gli atti di rispettiva competenza al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 602») «nella parte in cui impone» alle Regioni di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» desumibili dai commi da 594 a 602 della medesima disposizione. Nella sentenza n. **339** la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008 riguarda tale disposizione «nella parte in cui» non prevedrebbe la necessità dell'intesa con la Regione interessata, in sede di rilascio della concessione di coltivazione di idrocarburi.

In altri casi la decisione di non fondatezza è dovuta alla non riscontrata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **61, 76, 99, 114, 139, 159, 165, 168, 247, 248, 271, 283, 290, 307, 308, 314, 315, 319, 322, 334, 341**).

#### **8.5. Le decisioni di accoglimento**

I capi di dispositivo che recano una declaratoria di illegittimità costituzionale sono **77**. Le tipologie di accoglimento presentano forti profili di comunanza con quelle che si sono riscontrate nel giudizio in via incidentale (accoglimento *tout court*, ablativo, additivo, sostitutivo), con l'aggiunta della declaratoria in via consequenziale.

A] Le illegittimità costituzionali *tout court* sono contenute in **28** pronunce per un totale di **41** dispositivi (sentenze nn. **9, 18, 25, 54, 61** – 2 dispositivi – **74, 99, 138, 159, 160, 164, 165** – 4 dispositivi – **200, 213** – 2 dispositivi –, **215, 216, 237** – 3 dispositivi –, **253, 271** – 4 dispositivi –, **272** – 3 dispositivi –, **282, 283, 293, 295, 307, 315, 316** – 2 dispositivi –, **328**).

Da notare è che, se generalmente queste formule si rivolgono ad uno o più articoli o commi, talvolta colpiscono un atto nel suo complesso. A tal proposito si segnala, innanzitutto, la sentenza n. **18**, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione della competenza statale in materia di sicurezza del traffico aereo e di tutela della concorrenza, la legge regionale impugnata che dettava norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuale. Nel procedimento definito con la sentenza

n. **54**, invece, l'Avvocatura dello Stato aveva impugnato l'intera legge della regione Basilicata, ma l'incostituzionalità ha riguardato soltanto un articolo. Infine, con la sentenza n. **138** sono stati considerati costituzionalmente illegittimi «gli artt. 2, commi 1, lettera *b*), e 2, 4, comma 1, 5 e 7, comma 4, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 (Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere), nonché, in via consequenziale, tutte le restanti disposizioni legislative contenute nel Titolo I della predetta legge, dell'art. 6, limitatamente alla lettera *c*) del comma 2, l'art. 7, limitatamente alla lettera *b*) del comma 1, e l'art. 9, limitatamente alle parole «e dalla presente legge» con le quali si chiude il comma 1, della medesima legge».

B] Le pronunce contenenti capi di dispositivo riconducibili alla categoria delle sentenze additive sono **4**, per un totale di **8** dispositivi (sentenze nn. **124, 232** – 3 dispositivi –, **247** – 2 dispositivi –, **339** – 2 dispositivi).

C] Le pronunce contenenti capi di dispositivo riconducibili alla categoria di tipo ablativo sono **13**, per un totale di **17** dispositivi (sentenze nn. **213, 226, 246, 249** – 3 dispositivi –, **250, 252, 271** – 2 dispositivi –, **290, 297, 314, 334, 340, 341** – 2 dispositivi). La maggior parte di esse sono strutturate come illegittimità costituzionali di una disposizione «limitatamente alle parole» specificate nel dispositivo (sentenze nn. **213, 250, 271, 290**) ovvero «nella parte in cui abroga...» (sentenza n. **314**: in questo caso la Corte precisa che la dichiarazione di illegittimità ha l'effetto di ripristinare la parte di disposizione abrogata dalla norma dichiarata incostituzionale). Negli altri casi, l'incostituzionalità della norma è dichiarata «nella parte in cui prevede» o «stabilisce» qualcosa (sentenze nn. **246, 249**) o «nella parte in cui consentono» qualcosa (sentenza n. **252**). Ancora, con valore sostanzialmente analogo, l'incostituzionalità ha avuto riguardo alla disposizione «nella parte in cui include» o « si applica a» certi soggetti (nella specie le province autonome di Trento e Bolzano) tra gli enti territoriali soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *s*) Cost. (sentenze n. **226, 334, 341**), ovvero «nella parte in cui si applica all'Università della Valle d'Aosta» (ancora sentenza n. **341**).

Nella sentenza n. **297** la disposizione impugnata era l'art. 2, comma 600, legge n. 244 del 2007, secondo cui «Le regioni, le province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano, secondo i propri ordinamenti, gli atti di rispettiva competenza al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 602»: la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce tale articolo «nella parte in cui» impone alle Regioni di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili dai commi da 588 a 593 della medesima disposizione (mentre risulta infondata «nella parte in cui impone» alle Regioni di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» desumibili dai commi da 594 a 602 dello stesso art. 2: v. *supra*, par. 8.4).

Peraltro, nella sentenza n. **226**, sebbene il ricorso fosse stato promosso dalla Provincia autonoma di Trento, la declaratoria di illegittimità è stata estesa anche alla Provincia di Bolzano «in considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e Bolzano relativamente alle attribuzioni in materia di tutela del paesaggio». Analoga decisione è adottata con la citata sentenza n. **334**, in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale deve estendere la sua efficacia anche alla provincia di Bolzano in quanto «basata sulla violazione del sistema statutario del Trentino-Alto Adige» (la disposizione è dichiarata costituzionalmente illegittima «nella parte in cui si applica» alle due Province autonome).

In un caso (sentenza n. **340**) la dichiarazione di illegittimità costituzionale ha colpito un intero comma «esclusa la proposizione iniziale» (art. 58, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, esclusa la proposizione iniziale: «L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica»).

D] In un caso la Corte ha adottato un dispositivo di tipo sostitutivo, dichiarando la illegittimità della disposizione «nella parte in cui stabilisce che [...] invece che [...]» (sentenza n. **76**).

E] Le pronunce contenenti dispositivi di illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge n. 87 del 1953, sono **5**, per un totale di **7** dispositivi (sentenze nn. **74, 138, 160, 250** – tre dispositivi –, **252**).

Nella sentenza n. **74**, la Corte, dopo aver dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, primo periodo, della legge finanziaria per l'anno 2008, ha rilevato che la pronuncia di illegittimità deve estendersi, in via consequenziale anche ad altre disposizioni, costituenti *ius superveniens*, che hanno introdotto una disciplina analoga a quella censurata (negli stessi termini si veda la sentenza n. **252**). Nella sentenza n. **138**, la Corte, dopo aver dichiarato la illegittimità costituzionale di taluni commi dell'art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 2 del 2008, ha affermato che la pronuncia va estesa, in via consequenziale, anche ad altre disposizioni legislative contenute nella medesima legge, stante l'inscindibile legame funzionale sussistente fra le disposizioni impugnate e le altre specificatamente indicate. Nella sentenza n. **160**, i Giudici costituzionali hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale consequenziale di una disposizione della legge della regione Campania, precisando che la stessa non poteva invece estendersi ad altre norme della medesima legge in quanto «tale pronuncia è possibile unicamente nel caso in cui sussista tra le norme dichiarate illegittime e le altre non impugnate un rapporto di inscindibile connessione. Nel caso in esame detto rapporto non sussiste. Le disposizioni oggetto della legge n. 3 del 2007, sopra richiamate, presentano un contenuto che non si pone in stretta connessione con le norme ora dichiarate costituzionalmente illegittime; con la conseguenza che [...] esse avrebbero dovuto formare oggetto di rituale impugnazione nel rispetto dei termini perentori prescritti dall'art. 31 della legge n. 87 del 1953». Nella sentenza n. **250**, benché l'impugnativa fosse ammissibile con riguardo al solo comma 1 dell'art. 287 del d.lgs. n. 152 del 2006, è stata dichiarata l'illegittimità consequenziale anche dei successivi commi 4, 5 e 6 «trattandosi di disposizioni intrinsecamente collegate a quella di cui al comma 1, per la parte in cui esso è stato dichiarato incostituzionale».

F] In un caso la Corte ha adottato un dispositivo riconducibile alla tipologia delle decisioni interpretative di accoglimento, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata «nei sensi di cui in motivazione» (sentenza n. **314**).



## **Capitolo III**

# ***Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni***

### ***1. Premessa***

Il fenomeno della riduzione del numero dei giudizi per conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, già riscontrato nel 2008 rispetto all'anno precedente, ha continuato a manifestarsi anche nel 2009, che evidenzia **9** decisioni (rispetto alle 13 del 2008), di cui due hanno contestualmente definito giudizi di legittimità costituzionale in via principale (sentenza n. **196** e ordinanza n. **330**).

### ***2. I soggetti del conflitto***

Dei nove conflitti decisi nel 2009, **3** (sentenze nn. **104** e **337**; ordinanza n. **330**) sono stati promossi da Regioni contro lo Stato, di cui una ad autonomia differenziata (Regione Siciliana), **4** dalle Province autonome di Trento (sentenze n. **105** e n. **209**) e di Bolzano (sentenze nn. **129** e **196**), **1** da un Comune della Provincia autonoma di Trento (sentenza n. **130**) e **1** (sentenza n. **149**) dallo Stato nei confronti della Regione Sardegna.

Peculiare è il ricorso, deciso con la sentenza n. **130**, sollevato dal Comune di Transacqua, della Provincia autonoma di Trento, in relazione ad una sentenza, emessa dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sezione di Trento.

Nel giudizio non si è costituita la Presidenza del Consiglio dei ministri, ma è intervenuta la Provincia autonoma di Trento, la quale ha (tra l'altro) osservato l'anomalia di tale conflitto, atteso che l'art. 134 Cost. legittima soltanto le Regioni a sollevare conflitto di attribuzioni contro un atto statale. Del resto – ha osservato la Provincia interveniente – la riforma costituzionale del 2001 ha conferito alle Regioni, ampliandone la competenza nei confronti degli enti locali, la legittimazione a far valere davanti alla Corte la lesione della loro autonomia avverso le leggi statali.

In proposito, la Corte, richiamando la sentenza n. 303 del 2003, ha rilevato il difetto del requisito soggettivo richiesto dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953 per la proposizione di un conflitto tra enti; donde, in accoglimento della prospettazione, della Regione la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto dal Comune (su questa sentenza, si veda anche il paragrafo dedicato a *Le decisioni di inammissibilità*).

### ***3. La notificazione del ricorso: destinatari, termini e modalità***

Nella sentenza n. **149** la Corte, richiamando la propria giurisprudenza (sentenze n. 313 del 2006; n. 169 del 1999; n. 331 del 1998 e n. 428 del 1997), ha dichiarato l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Sardegna, dal momento che essa è avvenuta dopo la scadenza del termine di venti giorni dalla notificazione del ricorso, secondo quanto prevedeva, nella precedente formulazione, l'art. 27, terzo comma, delle "Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale", applicabile *ratione temporis* al giudizio in questione.

Con la medesima sentenza n. **149** la Corte ha, invece, ritenuto ammissibile il ricorso in relazione ad una ulteriore doglianza, là dove il ricorrente ha inteso «censurare il fatto sopravvenuto dell'illegittima, sotto il profilo costituzionale, promulgazione della legge statutaria».

In proposito, la Corte ha richiamato la propria sentenza n. 469 del 2005, secondo la quale dopo la scadenza dei termini per impugnare in via diretta e preventiva uno Statuto regionale ordinario, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., il Governo può utilizzare il conflitto di attribuzione

per denunciare l'asserita illegittimità dell'atto di promulgazione per vizi precedentemente non rilevabili. Ciò analogamente a quanto, pur in un diverso contesto costituzionale, era stato già deciso, affermando che può darsi il caso «in cui proprio dalla intervenuta promulgazione [di una legge] si assuma menomato un potere costituzionalmente spettante al Governo e la proposizione del conflitto sia l'unico mezzo» del quale si dispone per provocare una decisione della Corte che restauri l'ordine delle competenze asseritamene violate (sentenza n. 40 del 1977).

Nella stessa sentenza, la Corte ha affermato che la particolare importanza degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria e delle leggi statutarie delle Regioni speciali ha indotto il Parlamento, dapprima in sede di revisione dell'art. 123 Cost. con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 e poi con la legge costituzionale n. 2 del 2001, a prevedere un possibile controllo preventivo, su istanza del Governo, sulla costituzionalità di queste fonti, secondo una opzione comune a tutte le Regioni già sottolineata dalla Corte in precedenti pronunce (si vedano le sentenze n. 469 del 2005 e n. 304 del 2002). Con la predetta disciplina, si prevede, al tempo stesso, anche l'eventuale integrazione del procedimento di formazione della fonte statutaria autonoma tramite il *referendum* popolare, ove lo richiedano, entro tre mesi, determinati soggetti puntualmente individuati dall'art. 123 Cost. e dalle corrispondenti disposizioni degli statuti speciali (per la Sardegna, si vedano i commi 4 e 5 dell'art. 15 dello Statuto regionale).

In base al delineato contesto normativo, la Corte ha, pertanto, ritenuto che lo Stato si pone, anche con riguardo al procedimento di approvazione e di modifica degli statuti regionali autonomi, in veste di garante della «istanza unitaria» che connota il pluralismo istituzionale della Repubblica, indirizzandolo verso l'osservanza della Costituzione (sentenza n. 274 del 2003).

Nel caso di specie – ha affermato la Corte – la configurazione di un controllo preventivo azionabile dal Governo comprova la sussistenza in capo al medesimo di un interesse a preservare la supremazia delle previsioni contenute nello Statuto speciale dalle lesioni che il procedimento regionale di approvazione o di modifica dello Statuto autonomo possa infliggere loro.

Tale interesse – ha proseguito la Corte – non si esaurisce con lo spirare dei termini previsti per sollevare questione di legittimità costituzionale sul testo della legge statutaria, quando il vizio d'illegittimità sopraggiunga nella fase ulteriore del procedimento e si consolidi a seguito dell'atto di promulgazione: esso si proietta, viceversa, anche su tale fase, in relazione alla quale è il conflitto di attribuzione tra enti ad offrirsi quale strumento costituzionale per garantirne la tutela, preservando così la competenza dello Stato ad impedire che entrino in vigore norme statutarie costituzionalmente illegittime.

Tale competenza, di regola – ha concluso la Corte – si esercita secondo una sequenza procedimentale definita dalle corrispondenti norme dello Statuto speciale: il Governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria. Il controllo così scandito può, però, non consentire al Governo di denunciare l'intero spettro di vizi che possono, in ipotesi, inficiare la legge statutaria, atteso che avverso di essa non è esperibile il controllo successivo previsto per le comuni leggi regionali. È questo il caso in cui la lesione si consumi per effetto dell'adozione dell'atto di promulgazione che determini una autonoma e successiva violazione delle norme ad esso sovraordinate. In relazione a tali vizi – ha aggiunto la Corte – è, comunque, attivabile il conflitto di attribuzione.

#### **4. Il contenuto del ricorso**

Nella sentenza n. 104 la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità secondo la quale l'atto impugnato sarebbe stato privo «di sostanziale contenuto innovativo» rispetto ad un precedente d.P.C.m. del 2006. La Corte ha ritenuto che l'atto impugnato non si è limitato a correggere errori materiali contenuti nel precedente d.P.C.m. essendo, infatti, stata modificata la disciplina sostanziale concernente, nella specie, l'ordine delle precedenze tra le varie autorità e quella del cerimoniale.

Con la stessa sentenza n. **104**, la Corte ha rigettato l'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità della formulazione censura, ritenendo, viceversa, facilmente identificabili le disposizioni asseritamente lesive delle prerogative regionali, nella specie l'intero d.P.C.m.

### **5. Gli atti impugnati**

Le decisioni su conflitto intersoggettivo hanno avuto ad oggetto due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (sentenze nn. **104** e **209**), un decreto del Ministro dell'interno (sentenza n. **196**), un'ordinanza del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali (sentenza n. **105**), un decreto del Questore della Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **129**), una sentenza emessa dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sezione di Trento (sentenza n. **130**), un atto di promulgazione della legge statutaria della Regione Sardegna (sentenza n. **149**), due note della Procura generale della Corte dei conti siciliana di richiesta all'Assemblea regionale siciliana di trasmissione, ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione per danno erariale, del parere espresso da una delle Commissioni legislative della Regione su un atto aggiuntivo alla convenzione tra la Regione Siciliana e la Croce Rossa Italiana, stipulato dall'assessore regionale per la sanità, del relativo verbale, nonché delle generalità ed indirizzi dei consiglieri regionali che hanno espresso voto favorevole (sentenza n. **334**), un decreto e una nota del Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione (ordinanza n. **330**).

### **6. I parametri del giudizio**

Tenuto conto dei conflitti sollevati da Regioni e Province ad autonomia differenziata, nonché da un Comune della Provincia autonoma di Trento, risultano evocati a parametro statuti regionali e normative di attuazione (sentenze nn. **105**, **129**, **130**, **196**, **209**, **337**).

Nella sentenza n. **130** è stata anche ritenuta la violazione degli artt. 111 della Costituzione e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nella sentenza n. **334**, la Regione Siciliana ha ritenuto violato anche l'art. 70-*bis* del regolamento dell'Assemblea regionale siciliana 17 marzo 1949.

In diversi ricorsi risultano anche evocate le disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione), veicolate dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (sentenze nn. **104** e **105**). In un solo caso è stato invocato anche il principio costituzionale di leale cooperazione (sentenza **105**).

Nei conflitti di attribuzione sollevati da Regioni a Statuto ordinario (sentenza n. **104** e ordinanza n. **330**) sono stati richiamati gli artt. 117 e 118 Cost., il principio di leale collaborazione, nonché (ordinanza n. **330**) il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Nell'unico caso di conflitto sollevato dal Governo, si è fatto riferimento ad una disposizione statutaria della Regione Sardegna (sentenza n. **149**).

### **7. La materia del contendere**

Con la sentenza n. **337**, la Corte ha rigettato l'eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, in relazione ad un ricorso della Regione Siciliana secondo la quale la ricorrente, non avendo contestato alla Procura contabile di avere voluto esercitare la funzione di controllo politico sull'attività della Giunta, che si intendeva tutelare in capo alla Commissione assembleare per mezzo dell'odierno conflitto, avrebbe dedotto un mero difetto di giurisdizione, proponibile innanzi alle Sezioni unite della Corte di cassazione.

La Corte ha rilevato che l'eccezione pretenderebbe di confinare il conflitto di attribuzione alla sola *vindicatio potestatis*, ignorando che esso può originare anche da una menomazione delle

altrui attribuzioni costituzionali (sentenza n. 195 del 2007); inoltre – ha aggiunto la Corte – si trascura che, nel caso di specie, il dedotto eventuale difetto di giurisdizione contabile implicherebbe, secondo la prospettazione della ricorrente, anche una lesione delle prerogative costituzionali dell'Assemblea regionale, la cui cognizione è di sicura spettanza della Corte, come già ritenuto in analoghe fattispecie (sentenze n. 337 del 2005, n. 100 del 1995 e n. 209 del 1994).

Con la stessa sentenza n. **337**, la Corte ha respinto l'eccezione proposta dall'Avvocatura generale dello Stato circa l'inammissibilità delle censure fondate sulla dedotta violazione della sfera di insindacabilità dei deputati regionali, poiché le note istruttorie oggetto del conflitto si sarebbero limitate ad adempiere ad una finalità conoscitiva, che non potrebbe preludere ad un'immediata azione di responsabilità nei confronti dei membri della Commissione assembleare.

In senso contrario – ha ritenuto la Corte – deve rilevarsi che entrambi gli atti impugnati richiedono la trasmissione delle generalità complete dei soli componenti della Commissione che hanno espresso voto favorevole sulla proposta di parere; sicché è ovvio che tale richiesta, indirizzata ad individuare nominativamente i deputati regionali che hanno concorso alla produzione del preteso danno erariale, costituisce atto prodromico perlomeno alla valutazione, da parte della Procura della Corte dei conti, della sussistenza degli estremi della responsabilità amministrativa dei deputati stessi, con implicito riconoscimento della sindacabilità giurisdizionale del voto da questi espresso.

## **8. La riunione dei giudizi**

Non si riscontrano, nel 2009, casi di riunione di più conflitti decisi con unica pronuncia.

Va, peraltro, segnalata la sentenza n. **196**, con la quale la Corte, stante la evidente connessione soggettiva ed oggettiva fra un giudizio di legittimità costituzionale in via principale e un giudizio per conflitto di attribuzione promossi entrambi dalla Provincia autonoma di Bolzano, ha proceduto alla riunione dei giudizi e li ha decisi con unica sentenza.

Anche con l'ordinanza n. **330**, la Corte ha deciso, con un'unica pronuncia, un giudizio di legittimità costituzionale in via principale e un giudizio per conflitto di attribuzione.

## **9. Le decisioni della Corte**

Tra le **9** pronunce rese in sede di conflitto di attribuzione, tutte in forma di sentenza, tranne la n. **330** resa in forma di ordinanza, **5** hanno deciso il merito, **3** hanno dichiarato l'inammissibilità del ricorso e **1** ha dichiarato l'estinzione del giudizio.

Con la sentenza n. **149**, la Corte ha, per una parte, dichiarato l'inammissibilità del conflitto e, per altra, ha deciso il merito del ricorso.

Con la sentenza n. **209**, la Corte ha per una parte accolto e per altra rigettato il ricorso.

### **9.1. La cessazione della materia del contendere**

Le decisioni di inammissibilità sono **3** (sentenze nn. **105** e **130** e, per una parte, **149**).

Nella sentenza n. **105** la Corte, nel rilevare, in riferimento all'evocata lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost., la palese inammissibilità del ricorso per il carattere indefinito e quindi generico della censura, ha altresì aggiunto che nel ricorso non era dato rinvenire alcuna motivazione né in ordine alla riconducibilità del contenuto dell'ordinanza impugnata alle materie richiamate nel ricorso («igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», «tutela della salute», nonché in non meglio precisati ambiti materiali riconducibili alla potestà legislativa residuale riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost.) né in ordine alle ragioni che si porrebbero a sostegno di tale riconduzione.



In questa sentenza (n. **105**), la Corte ha affermato che la riscontrata lacuna, non sanabile negli atti successivi all'introduzione del giudizio, si traduce in una palese carenza di motivazione del ricorso, determinandone l'inammissibilità.

Nella sentenza n. **130** l'inammissibilità è stata dichiarata per più ragioni.

In primo luogo, la Corte ha rilevato che il ricorso non è stato notificato al Presidente del Consiglio dei ministri presso la sua sede, né all'organo che ha emanato l'atto impugnato, nel termine di 60 giorni prescritto dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (a decorrere dalla notificazione, o pubblicazione, ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato).

La Corte ha aggiunto che l'inammissibilità del ricorso deriva anche dal difetto di entrambi i requisiti, soggettivo e oggettivo, richiesti per la proposizione di un conflitto tra enti.

Quanto al primo dei due requisiti, quello soggettivo, la Corte, come si è visto (v. paragrafo *I soggetti del conflitto*), ha ritenuto che "nessun elemento letterale o sistematico consente di superare la chiara limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953".

Quanto al profilo oggettivo, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza (sentenze n. 39 del 2007, n. 326 del 2003, n. 276 del 2003), ha ricordato che 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. Invece nella fattispecie il conflitto è stato ritenuto configurare uno improprio strumento di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale.

Infine, con la sentenza n. **149**, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per la parte in cui la formulata censura si esaurisce nella prospettazione di un dubbio d'incostituzionalità su una legge regionale che, a suo tempo, non fu oggetto di alcuna impugnazione in via principale. Infatti il ricorrente ha inteso dimostrare che l'atto di promulgazione si è basato su una disciplina del *referendum* (il combinato disposto degli artt. 14, secondo comma, della legge della Regione Sardegna n. 20 del 1957, e 15, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2002) incompatibile con l'art. 15 dello Statuto, che non prevede alcun *quorum* strutturale; con il che l'illegittimità costituzionale di tale disciplina si estenderebbe all'atto di promulgazione.

In proposito, la Corte ha ricordato il proprio orientamento secondo il quale «altrimenti ritenendo, il ricorso per conflitto di attribuzioni si risolverebbe, da un lato, in strumento attraverso il quale si eluderebbero i termini perentori previsti dall'art. 127 Cost. per promuovere in via principale le questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali o statali e, dall'altro lato, in mezzo utilizzabile per sottrarre al giudice *a quo* il potere-dovere di sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale dell'atto avente forza di legge, sul quale si fonda il provvedimento davanti ad esso giudice impugnato» (sentenze n. 386 del 2005, n. 375 del 2008; n. 386 del 2005 e n. 334 del 2000).

## ***9.2. Le decisioni di estinzione del giudizio***

Con l'ordinanza n. **330**, la Corte ha dichiarato l'estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso accettata dalla controparte.

## ***9.3. Le decisioni di merito***

Delle **6** decisioni di merito, **4** sono di rigetto (sentenze nn. **104, 129, 196, 337**).

Nel senso dell'accoglimento del ricorso è la sentenza n. **149** (mentre per altra parte è nel senso dell'inammissibilità).

Di accoglimento è, per una parte, anche la sentenza n. **209**, mentre, per altra parte, è di rigetto.

E' da segnalare, con riferimento alla sentenza n. **209**, l'estensione dell'efficacia della pronuncia anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano; ciò nella considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni fatte valere nel ricorso sollevato dalla sola Provincia autonoma di Trento.

# **Capitolo IV**

## **Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato**

### **Sezione I**

#### **La fase dell'ammissibilità**

#### **1. Premessa**

Nel 2009, la Corte ha reso **13** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Tra queste, sei hanno riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione (ordinanze nn. **147, 270, 288, 289, 303, 332**); due hanno avuto ad oggetto atti relativi alle procedure di distacco di Comuni da una Regione e conseguente aggregazione ad altra Regione *ex art. 132 Cost.* (ordinanze nn. **1** e **14**); 1 ha avuto ad oggetto un ricorso promosso con riferimento ad un atto giurisdizionale del Consiglio di Stato (ordinanza n. **84**); una ha riguardato una delibera adottata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi recante disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti, informazione e tribune della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico (ordinanza n. **172**); una ha avuto ad oggetto la revoca, mediante lettera del Presidente del Senato d'intesa con il Presidente della Camera dei Deputati, della nomina di tutti i quaranta componenti (trentasette dei quali già dimissionari) della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (ordinanza n. **222**); una ha riguardato il ricorso promosso da un cittadino nella qualità di firmatario e presentatore di una petizione *ex art. 50 Cost.* (ordinanza n. **85**); una, infine, ha riguardato l'impugnazione da parte di un partito politico di una proposta di legge approvata dalla Camera dei Deputati (ordinanza n. **120**).

#### **2. I soggetti del conflitto**

Alcuni dei conflitti sottoposti alla preliminare valutazione di ammissibilità da parte della Corte hanno visto coinvolti organi della magistratura.

Per quanto riguarda i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare, i ricorsi sono stati proposti da giudici per le indagini preliminari presso il Tribunale (ordinanza n. **147**), da Tribunali (ordinanze nn. **270, 288, 289**), da una Corte d'appello (ordinanza n. **303**) e dalla Corte di Cassazione (ordinanza n. **332**). La Corte costituzionale ha ribadito la legittimazione degli organi evocati a sollevare il conflitto in quanto organi giurisdizionali, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartengono. Parimenti confermata è stata, naturalmente, la legittimazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica a resistere in questo genere di conflitti, in quanto organi competenti a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresentano in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'*art. 68*, primo comma, della Costituzione (rispettivamente ordinanze nn. **147, 270, 303, 332** e ordinanze nn. **288** e **289**).

Con l'ordinanza n. **1** la Corte ha, invece, confermato la propria giurisprudenza che esclude che al delegato comunale, effettivo o supplente, possa essere riconosciuta la titolarità di un'attribuzione costituzionale in relazione ai procedimenti referendari concernenti il distacco dei Comuni da una Regione e la loro aggregazione ad altra Regione, tanto meno quella di rappresentante del corpo elettorale comunale, in alcuna fase di tale procedimento, sia essa quella relativa alla verifica della legittimità della richiesta referendaria da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum*, oppure quella concernente la proclamazione dei risultati referendari, ovvero quella

ad essa successiva. Il difetto di legittimazione al conflitto affligge i ricorrenti anche nella loro qualità di rappresentanti del comitato referendario *ex art. 132*, secondo comma, Cost., in quanto anche per tali soggetti deve essere riaffermato l'orientamento espresso dalla Corte – sia con riguardo al comitato promotore di *referendum* abrogativo di una legge provinciale, sia con riguardo ai promotori del *referendum* sullo Statuto regionale ai sensi dell'art. 123 Cost. – in base al quale essi «non sono equiparabili agli organi statali competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-apparato», ma «debbono invece venire assimilati ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati». Il rappresentante del comitato referendario *ex art. 132*, secondo comma, Cost., infatti, «non costituisce potere dello Stato, essendo egli estraneo a tale articolazione della Repubblica (art. 114 Cost.), e neppure è titolare di alcuna funzione concorrente con quelle proprie dei poteri dello Stato-apparato».

Considerazioni in tutto analoghe sorreggono la dichiarazione di inammissibilità del conflitto di cui all'ordinanza n. **14**, in cui la Corte ha parimenti escluso che la legittimazione attiva al conflitto possa derivare dalla qualità di Presidente del comitato referendario *ex art. 132*, secondo comma, Cost.

Inammissibile per difetto del requisito soggettivo (oltre che, come si dirà, del profilo oggettivo: *v. infra*, par. 3) è stato altresì ritenuto il conflitto promosso dal Comune di Pastorano, in persona del Sindaco *pro tempore*, contro il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (ordinanza n. **84**). Come la Corte ha avuto modo di affermare a più riprese con riferimento alla Provincia (ordinanze nn. 101 del 1970 e 380 del 1993, richiamate in motivazione), un ente locale non può essere, infatti, riconosciuto come «potere dello Stato», in quanto tale nozione può estendersi «a figure esterne all'organizzazione dello Stato nei soli casi in cui queste esercitino poteri che rientrano nello svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali siano imputati allo Stato-autorità». Inoltre, il ricorso sarebbe inammissibile anche laddove si riconoscesse – come prospettato dal ricorrente medesimo – al Sindaco la qualità di «ufficiale del Governo», poiché il Sindaco, in tale veste, non è abilitato a manifestare in maniera definitiva la volontà del potere cui appartiene.

Con l'ordinanza n. **85** la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso promosso dal sig. R.T.F., nella qualità di firmatario e presentatore alla Camera dei deputati di una petizione avente ad oggetto il distacco dalle regioni di appartenenza e aggregazione ad altre regioni dei comuni che ne hanno fatto richiesta ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, nonché di elettore del Comune di Chiavari. Le argomentazioni del ricorrente – secondo cui non solo il sottoscrittore di una petizione alle Camere dovrebbe essere considerato un «“potere dello Stato” della tipologia “esterna” allo Stato apparato», ma sarebbe anche possibile rinvenire «nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale elementi “inequivocabili” circa il possibile uso dello strumento del conflitto tra poteri dello Stato a tutela dei diritti costituzionali dei cittadini» – sono state respinte dalla Corte: essa, confermando il proprio consolidato orientamento secondo cui «in nessun caso il singolo cittadino può ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzioni, ha ritenuto il ricorso «palesamente inammissibile», in quanto proposto da un cittadino che «si autoqualifica “titolare del diritto costituzionalmente garantito di petizione al Parlamento”, senza dimostrare in alcun modo di essere investito di una funzione pubblica costituzionalmente fondata e tale da fargli assumere la qualifica di “potere dello Stato”».

Ancora su motivi attinenti alla carenza del requisito soggettivo (oltre che, di nuovo, per difetto del requisito oggettivo: *v. infra*, par. 3) si fonda l'inammissibilità del ricorso promosso dal Partito Politico “Lista Consumatori C.O.D.A.CON.S.” nei confronti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, in relazione ad una proposta di legge recante «Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia» (ordinanza n. **120**). La Corte ha ribadito, infatti, quanto dalla stessa affermato nella ordinanza n. 79 del 2006, vale a dire che «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost. (...). Pertanto, ai partiti politici

non è possibile riconoscere la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali».

Con l'ordinanza n. 172 la Corte ha, invece, dichiarato ammissibile il ricorso promosso dai signori Giovanni Guzzetta, Mariotto Giovanni Battista Segni e Natale Maria Alfonso D'Amico, nella loro qualità di promotori e presentatori delle tre richieste di *referendum* elettorali indetti per i giorni 21 e 22 giugno 2009, nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, riconoscendo, per quanto riguarda il profilo soggettivo, la legittimazione rispettivamente attiva e passiva di tali soggetti ad essere parti di un conflitto tra poteri dello Stato. Deve, infatti, essere «riconosciuta, allo stato, anche in relazione alle attività preordinate all'esercizio del voto referendario, sia la competenza dei promotori della richiesta di *referendum* abrogativo a dichiarare definitivamente la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa referendaria ex art. 75 della Costituzione, sia la competenza della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi a dichiarare definitivamente, in materia che attiene agli indirizzi per l'informazione e la propaganda attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo, la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

Infine, inammissibile è stato ritenuto il ricorso promosso dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, nella persona del suo Presidente *pro-tempore*, nei confronti del Presidente del Senato della Repubblica *pro-tempore* e «ove occorra» del Presidente della Camera dei deputati *pro-tempore*. Con tale ricorso si chiedeva, in sostanza, alla Corte di «dichiarare che non spettava al Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera, far cessare dalle loro cariche il Presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, nonché i componenti della stessa Commissione, in assenza di un formale atto di dimissioni o di altro legittimo impedimento anziché procedere alla rinnovazione dell'organo mediante la sostituzione dei suoi componenti dimissionari» (ordinanza n. 222). Se, infatti, è vero che pacifica deve considerarsi la legittimazione attiva a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in quanto organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, è vero anche che, nel caso di specie, a seguito della revoca, adottata con l'atto impugnato, di tutti i componenti della Commissione (trentasette dei quali, peraltro, già dimissionari), alla seduta in cui la Commissione ha deciso di sollevare il conflitto hanno partecipato soltanto tre dei quaranta membri convocati, e che solo essi (seppure all'unanimità) hanno deciso di proporre il conflitto. Poiché il comma 1 dell'art. 12 del regolamento interno della Commissione di vigilanza sancisce che «per la validità delle deliberazioni e delle decisioni della Commissione occorre la presenza della metà più uno dei suoi componenti», la Corte ha ritenuto che «il mancato raggiungimento del necessario *quorum* strutturale osta a ritenere che la deliberazione di sollevare il conflitto sia ascrivibile ad una volontà ritualmente e validamente espressa dalla Commissione nella sua configurazione collegiale», e che «l'assunto circa la sussistenza di una consuetudine parlamentare secondo cui non verrebbero computati nel suddetto *quorum* i componenti dimissionari – oltre a non trovare dimostrazione in relazione ad una sua forza derogatoria rispetto a quanto espressamente previsto dalla citata norma regolamentare – appare, di fatto, smentito sia dalla rilevata impossibilità di un regolare funzionamento dell'organo per la ripetuta assenza dei membri dimissionari, sia dalla circostanza che la convocazione per la seduta del 23 gennaio 2009 è stata disposta nei confronti di tutti i membri della Commissione, anche quindi di quelli dimissionari».

D'altro canto, la Corte ha pure osservato che la Commissione «è investita di attribuzioni che discendono dall'esigenza di garantire il pluralismo dell'informazione, fondato sull'art. 21 Cost., in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo “esclusivo e preponderante”, mentre il ricorso è essenzialmente diretto a contestare la legittimità dell'atto inteso a far «cessare»

dalla carica il presidente e/o il membro della Commissione chiamato a farne parte. Ciò significa che il conflitto «non riguarda propriamente la lesione di quelle attribuzioni istituzionali (derivanti da norme e principi costituzionali) a tutela delle quali la Commissione di vigilanza si configura, appunto, quale organo competente a dichiarare all'esterno ed in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ma attiene esclusivamente alla posizione "interna" del singolo parlamentare, presidente o componente della Commissione, che – in quanto tale e con riferimento alla peculiarità della fattispecie – non può essere ritenuto potere dello Stato».

### **3. I profili oggettivi**

Come anticipato, **6** delle **13** decisioni rese in punto di valutazione preliminare dell'ammissibilità di conflitti tra poteri hanno riguardato delibere parlamentari di insindacabilità (ordinanze nn. **147, 270, 288, 289, 303, 332**). In tutti i casi i giudici ricorrenti lamentavano la menomazione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, a seguito dell'adozione, da parte di una delle Camere, di una deliberazione in cui si affermava, in modo asseritamente illegittimo, che le opinioni espresse da un proprio membro rientravano nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ricadendo pertanto nel campo di applicazione della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, comma 1, della Costituzione. La Corte ha, in tutti questi casi, accertato la sussistenza della materia di conflitto.

Validamente instaurato è stato anche il conflitto promosso dai promotori e presentatori di tre richieste di *referendum* popolare nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, al fine di ottenere la dichiarazione che non spettava a tale Commissione adottare le disposizioni contenute nella delibera del 14 maggio 2009, con la quale si è disciplinato l'accesso alla programmazione radiotelevisiva della RAI (ordinanza n. **172**). I ricorrenti chiedevano l'annullamento di quelle disposizioni della delibera che «non prevedono che ai promotori del *referendum* debbano essere complessivamente destinati i medesimi spazi comunicativi e informativi e della stessa importanza in termini di indici medi di ascolto, di quelli che l'emittente attribuirà ad esponenti di gruppi politici parlamentari favorevoli al *referendum*». Si tratta, in particolare, degli artt. 5, commi 4 e 7, e 7, commi 1 e 3. Da un lato, il primo stabilisce che, qualora alle tribune referendarie e alle ulteriori trasmissioni di comunicazione politica prenda parte più di una persona per ciascuna delle indicazioni di voto, una di quelle che sostengono l'indicazione di voto favorevole deve intervenire in rappresentanza di un Comitato promotore, rendendo con ciò «integralmente fungibile» la partecipazione dei rappresentanti del Comitato con quella dei gruppi politici favorevoli al *referendum*, con conseguente lesione delle attribuzioni costituzionali del Comitato di cui agli articoli 21, 48 e 75 della Costituzione, come attuati dall'art. 4, comma 2, lettera *d*), della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in combinato disposto con l'art. 52, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352: tali disposizioni, «in ossequio al pluralismo dell'informazione politica, con riguardo alle consultazioni referendarie assicurerebbero al Comitato un accesso al servizio radiotelevisivo per lo meno paritario, per spazio ed "importanza delle trasmissioni" a quello assegnato ai gruppi politici favorevoli al quesito». D'altro lato, l'art. 7, commi 1 e 3, stabilendo, quanto ai notiziari e ai programmi a contenuto informativo o di approfondimento, che la parità di trattamento debba essere riservata ai soli «soggetti politici», escluderebbe dalla garanzia ivi prevista proprio il Comitato promotore, il quale, non potendo essere ricondotto entro tale definizione, «sarebbe esposto al rischio che le trasmissioni della RAI si svolgano senza che in nessuna di esse sia assicurata la presenza di un proprio rappresentante». Poiché, dunque, gli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo «sono intesi ad assicurare, in tale servizio, la realizzazione del principio del pluralismo [...] e sono [...] espressione di una attribuzione costituzionale, sì che ogni limitazione della facoltà di partecipare ai dibattiti televisivi sui *referendum* che dovesse risultarne, potrebbe, in astratto, ledere l'integrità delle attribuzioni che spetta ai Comitati promotori tutelare», il conflitto è ammissibile.

Con l'ordinanza n. 1 è stata dichiarata l'inammissibilità del conflitto promosso da privati cittadini, in qualità di delegati effettivi e supplenti nonché di rappresentanti del Comitato promotore di referendum *ex art. 132 Cost.*, nei confronti dell'Ufficio centrale per il *referendum*, del Consiglio dei ministri, nonché del Presidente della Repubblica in relazione agli atti di rispettiva competenza con i quali era stata accertata l'ammissibilità della richiesta referendaria e successivamente indetto il *referendum* per il distacco del Comune interessato dalla Regione di appartenenza e la sua aggregazione ad altra Regione. Oltre al difetto di legittimazione attiva al conflitto (v. *supra*, par. 2), la Corte ha rilevato la carenza del requisito oggettivo. I ricorrenti lamentavano la lesione del «diritto di autodeterminazione della comunità locale interessata al *referendum* di variazione territoriale», «sia in sede di svolgimento, nonché in sede successiva, dello stesso *referendum*», lesione derivante dalla applicazione al procedimento in questione delle norme contenute nel titolo III della legge n. 352 del 1970, le quali sarebbero «costituzionalmente illegittime in molteplici punti». La Corte, confermando quanto già affermato in occasione dei conflitti decisi con le ordinanze nn. 69 e 296 del 2006, ha osservato come i ricorrenti non prospettino, nella sostanza, alcuna lesione di attribuzioni costituzionali ad opera degli atti censurati, dal momento che «la lesione viene fatta discendere dalle norme che regolano il procedimento referendario e in relazione alle quali si chiede alla Corte di sollevare avanti a sé questione di legittimità costituzionale», cosicché il ricorso risulta finalizzato non già a sollevare un conflitto di attribuzione, ma ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale di talune disposizioni legislative «attraverso una sorta di accesso diretto alla Corte costituzionale». Se è vero che la giurisprudenza costituzionale ha ammesso la possibilità di proporre conflitto su atto legislativo, ove da questo «possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze», è vero anche che ciò ha fatto soltanto nel caso in cui manchi un giudizio nel quale possa essere sollevata la relativa questione incidentale, ipotesi non rispondente al caso di specie, dal momento che «sussiste la possibilità di prospettare questione incidentale nell'ambito del giudizio che si svolge avanti all'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Cassazione, attesa la natura giuridica del medesimo e la funzione da questo svolta».

Considerazioni coincidenti con quelle appena richiamate sorreggono la dichiarazione di inammissibilità dell'analogo conflitto deciso con l'ordinanza n. 14, in cui i ricorrenti pure lamentavano la «menomazione, a seguito di “cattivo esercizio del potere”», del diritto di autodeterminazione della comunità locale sia da parte dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* dichiarativa della legittimità della richiesta referendaria per il distacco del Comune di Meduna di Livenza dalla Regione Veneto e la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, sia da parte della deliberazione del Consiglio dei ministri relativa alla indizione dei comizi elettorali per lo svolgimento del suddetto *referendum*, sia, infine, da parte del decreto del Presidente della Repubblica di indizione del *referendum*. L'unica differenza rispetto al conflitto di cui all'ordinanza n. 1 consiste nel fatto che, nel caso di specie, il conflitto risultava sollevato avverso atti che al momento del deposito del ricorso non erano ancora venuti ad esistenza, essendo intervenuti nelle more della data fissata per lo svolgimento della camera di consiglio, con la conseguenza che, «poiché gli atti censurati non erano ancora stati posti in essere allorché il conflitto è stato proposto, non solo in tale momento non poteva ritenersi perpetrata, neppure asseritamente, alcuna lesione e i vizi denunciati dai ricorrenti erano meramente ipotetici non conoscendosi il contenuto degli atti, ma la stessa emanazione del decreto del Presidente della Repubblica era soltanto eventuale, essendo esso subordinato alla valutazione di legittimità della richiesta referendaria da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum*».

Inammissibile è stato ritenuto anche il ricorso proposto dal Comune di Pastorano nei confronti del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale in relazione all'ordinanza cautelare di revocazione con la quale, riformando una precedente ordinanza di rigetto dell'istanza cautelare di sospensione della sentenza di primo grado, sarebbe stata «di fatto» concessa alla società appellante «una vera e propria autorizzazione allo smaltimento ed al trattamento di rifiuti, senza alcuna limitazione di tipologie, nel limite di cento tonnellate giornaliere», con ciò «violando i limiti costituzionali della giurisdizione amministrativa ed invadendo le attribuzioni amministrative del Comune ricorrente e della Regione Campania». Secondo il ricorrente, poiché il provvedimento di autorizzazione

competete alla Regione laddove il provvedimento di individuazione delle aree di smaltimento dei rifiuti spetta al Comune, il Consiglio di Stato, fissando la quantità e la qualità dei rifiuti trattabili dalla società appellante, avrebbe sostituito il proprio apprezzamento a quello, esclusivo, dell'amministrazione, con conseguente spoliazione dei poteri di amministrazione attiva spettanti in via esclusiva, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, alla pubblica amministrazione. Violato sarebbe stato anche l'art. 103 della Costituzione, che «non consente al Consiglio di Stato di pronunciarsi al di fuori della sfera di tutela degli interessi legittimi», nonché l'art. 113 Cost., il quale «non ammette decisioni che si sostituiscano agli atti ed ai provvedimenti delle autorità amministrative». La Corte ha rilevato il difetto del requisito oggettivo (oltre che del requisito soggettivo: v. *supra*, par. 2) in quanto, sussistendo gli ordinari rimedi giurisdizionali attivabili nei confronti del provvedimento impugnato, il conflitto di attribuzione «non può essere trasformato in un atipico mezzo di gravame avverso le pronunce dei giudici» (ordinanza n. 84).

Con l'ordinanza n. 85 la Corte ha, invece, esaminato il ricorso in cui un cittadino sosteneva che il «cattivo esercizio» del potere attribuito alla Commissione permanente Affari costituzionali della Camera dei deputati nel procedimento di esame di una petizione recante «Distacco dalle regioni di appartenenza e aggregazione ad altre regioni dei comuni che ne hanno fatto richiesta ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione» avrebbe determinato «un'evidente menomazione delle competenze costituzionalmente garantite al soggetto ricorrente nella sua qualità di presentatore [della] petizione ex art. 50 Cost.». Inoltre, il mancato esame di tale petizione si riverbererebbe «fatalmente sul diritto di autodeterminazione delle ventinove comunità locali interessate al procedimento di distacco-aggregazione da una Regione all'altra, ex art. 132, secondo comma, Cost.» e l'assenza di pubblicazione delle opinioni dissenzienti dei singoli membri della Corte costituirebbe «un vero e proprio vizio della trasparenza del giudizio della Consulta, quale presupposto per un effettivo e penetrante controllo da parte delle istituzioni, dell'opinione pubblica e dei tecnici sull'operato della Corte stessa», ponendosi altresì in radicale contraddizione con la previsione dell'art. 5 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che garantisce l'insindacabilità e la non perseguibilità dei giudici della Corte costituzionale «per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». Il ricorrente chiedeva pertanto alla Corte di accertare l'inadempimento posto in essere dalla I Commissione permanente, di stabilire un termine entro cui detta Commissione doveva procedere all'esame della stessa petizione, informando del conseguente esito il firmatario ricorrente, di accertare la violazione del diritto costituzionale del ricorrente alla piena conoscibilità delle opinioni dissenzienti e concorrenti, eventualmente manifestate dai componenti del collegio della Corte costituzionale giudicante i ricorsi decisi con le ordinanze e le sentenze della Consulta costituenti giurisprudenza applicabile alla decisione del presente ricorso e di adottare una pronuncia ordinante la pubblicazione – nella forma meglio vista – di dette opinioni. Il conflitto, già inammissibile sotto il profilo soggettivo, lo è anche sotto il profilo oggettivo, giacché il ricorrente, anziché «prospettare la lesione delle attribuzioni costituzionali, lamenta esclusivamente l'eventuale lesione di situazioni giuridiche soggettive proprie ed altrui», di talché «il ricorso risulta rivolto non già a sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost. e dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, quanto piuttosto ad ottenere – per stessa ammissione del ricorrente – una sorta di accesso diretto [alla] Corte per la tutela di diritti soggettivi».

Inammissibile sotto il profilo oggettivo (oltre che sotto quello soggettivo: v. *supra*, par. 2) è altresì il ricorso promosso dal Partito Politico «Lista Consumatori C.O.D.A.CON.S.» a seguito della approvazione, da parte del Senato della Repubblica, del testo unificato delle proposte di legge recante modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia (ordinanza n. 120). Secondo il ricorrente l'approvazione definitiva di detto testo, introducendo la soglia di sbarramento del quattro per cento nel minimo per l'acquisizione di seggi spettanti all'Italia nel Parlamento Europeo, avrebbe comportato una rilevante e discriminatoria innovazione rispetto alla previgente disciplina, tale da determinare un «cambiamento in corsa ad adempimenti elettorali già intrapresi della legge elettorale con violazione sotto diversi profili della Costituzione», ed in particolare degli articoli 1, 3, 48 e 49 della Costituzione, dal momento che le istituzioni parlamentari avrebbero modificato *in peius* la



disciplina applicabile alla presente competizione elettorale, quando ormai tutti gli adempimenti a tal fine previsti erano stati posti in essere. La Corte ha osservato come «gli atti impugnati, essendo preordinati esclusivamente ad avviare il procedimento legislativo, sono palesemente inidonei a produrre l'effetto lesivo lamentato dal ricorrente», da cui l'inammissibilità del conflitto.

Con l'ordinanza n. **222** la Corte ha deciso, ancora nel senso dell'inammissibilità, il ricorso con cui la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, nella persona del suo Presidente *pro-tempore*, chiedeva alla Corte di «dichiarare che non spettava al Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera, far cessare dalle loro cariche il Presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, nonché i componenti della stessa Commissione, in assenza di un formale atto di dimissioni o di altro legittimo impedimento anziché procedere alla rinnovazione dell'organo mediante la sostituzione dei suoi componenti dimissionari», e, conseguentemente, di annullare la lettera inviata dal Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera, a tutti i componenti della predetta Commissione, nonché tutti gli atti conseguenti o connessi. L'argomentazione del ricorrente si costruiva intorno a cinque punti, deducendo egli: *a*) l'illegittimità del potere di «revoca» dei Presidenti delle due Camere nei confronti dei membri della Commissione di vigilanza, non esistendo nei regolamenti parlamentari, né in quello della Commissione stessa, alcuna norma (neppure ricavabile per analogia) che lo attribuisca ad essi; *b*) la contrarietà agli usi parlamentari del potere di «revoca» dei membri delle commissioni parlamentari di garanzia, in quanto la consuetudine costituzionale si è formata nel senso che i Presidenti delle due Camere lascino in carica i parlamentari non dimissionari e sostituiscano immediatamente quelli dimissionari senza sciogliere o azzerare le commissioni; *c*) in subordine, l'esercizio irragionevole, sproporzionato e contro il principio di leale cooperazione del potere di revoca, che ha riguardato solo i tre membri rimasti in carica; *d*) l'illegittimità dell'atto impugnato ove (al di là della sua autoqualificazione) fosse configurato come atto di scioglimento della Commissione di vigilanza, in quanto, allo stato della normativa, non può riconoscersi ai Presidenti delle due Camere un siffatto potere di scioglimento e, ove tale potere fosse da riconoscere, nella specie sarebbe stato esercitato in modo illegittimo; *e*) l'illegittimità dell'atto impugnato, ove fosse configurato come una sorta di sfiducia individuale al presidente della Commissione di vigilanza, giacché proprio la *ratio* sottesa alla istituzione della Commissione medesima è finalizzata a sottrarla al dominio della maggioranza, in modo da salvaguardare tutti gli apporti pluralistici che in essa si manifestino». La Corte ha rilevato come tale conflitto non riguardasse, dunque, «propriamente la lesione di quelle attribuzioni istituzionali (derivanti da norme e principi costituzionali) a tutela delle quali la Commissione di vigilanza si configura, appunto, quale organo competente a dichiarare all'esterno ed in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ma [attenesse] esclusivamente alla posizione "interna" del singolo parlamentare, presidente o componente della Commissione, che – in quanto tale e con riferimento alla peculiarità della fattispecie – non può essere ritenuto potere dello Stato». Di qui l'inammissibilità per insussistenza dei requisiti (soggettivi e) oggettivi del conflitto.

#### **4. Il ricorso per conflitto**

In due occasioni il ricorso conteneva una esplicita richiesta alla Corte di sollevare dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale di disposizioni di legge dalle quali derivava, in ipotesi, l'asserita lesione dell'attribuzione costituzionalmente garantita. Ciò è avvenuto nei conflitti decisi con le ordinanze nn. **1** e **14**.

In entrambi i casi la lesione veniva fatta discendere dalle norme che regolano il procedimento referendario, ed in particolare: dagli artt. 12, 43 e 45 della legge n. 352 del 1970 i quali istituiscono l'Ufficio centrale per il *referendum* attribuendogli la funzione di controllo delle richieste e delle procedure referendarie territoriali, per violazione degli artt. 5, 102, secondo comma, e 132, secondo comma, Cost.; dall'art. 45, secondo comma, della medesima legge «nella parte in cui non prevede l'applicazione del quorum della maggioranza dei voti validamente

espressi qualora abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, anziché della maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune nel quale è indetto il *referendum*», per violazione degli artt. 5, 64, terzo comma, 75, quarto comma, e 132, secondo comma, Cost.; dall'art. 45, secondo comma, della legge n. 352 del 1970 nella parte in cui non prevede per il *referendum* di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., la cancellazione dalle liste elettorali degli iscritti deceduti sino al giorno precedente alla data della votazione, anziché fino al quindicesimo giorno anteriore, per violazione degli artt. 5 e 132, secondo comma, Cost.; dall'art. 45 della legge n. 352 del 1970 nella parte in cui non prevede un contraddittorio avanti all'Ufficio centrale per il *referendum* ai fini dell'adozione del provvedimento di proclamazione dei risultati referendari, nonché nella parte in cui non prevede l'impugnazione del provvedimento di proclamazione dei risultati referendari avanti alle sezioni unite della Corte di cassazione, nonché il ricorso per revocazione, per violazione dell'art. 24, secondo comma, e dell'art. 111, settimo comma, Cost.; dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), nella parte in cui non esclude, in relazione al *referendum* di cui all'art. 132 Cost., il voto dei cittadini italiani residenti all'estero e non esclude il conteggio di tali cittadini dal quorum previsto ai fini del suddetto *referendum*, ed inoltre non estende la modalità del voto per corrispondenza a tali cittadini anche per il *referendum ex art. 132, secondo comma, Cost.; dall'art. 4, lettera d), numero 4), della legge 27 ottobre 1988, n. 470 (Anagrafe e censimento degli italiani all'estero), nella parte in cui non estende al referendum di cui all'art. 132, secondo comma, Cost. la cancellazione dall'anagrafe degli italiani residenti all'estero degli elettori italiani residenti all'estero per i quali si sia registrato il mancato recapito della cartolina-avviso trasmessa nelle ultime due consultazioni, per violazione degli artt. 5 e 132, secondo comma, Cost.; dall'art. 45, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 nella parte in cui non prevede che della proclamazione dei risultati del referendum sia comunicato anche al delegato effettivo e supplente del Comune che ha chiesto lo svolgimento del referendum di cui all'art. 132, secondo comma, Cost.*

La Corte, nel dichiarare l'inammissibilità dei rispettivi ricorsi (v. *supra*, par. 2 e 3), ha rilevato come essi fossero rivolti non già a sollevare un conflitto di attribuzione, quanto, piuttosto, ad ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale di talune disposizioni legislative, attraverso una sorta di ricorso diretto alla Corte, ed ha ricordato come la giurisprudenza costituzionale abbia ammesso la possibilità di proporre conflitto su atto legislativo, ove da questo «possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze», soltanto nel caso in cui manchi un giudizio nel quale possa essere sollevata la relativa questione incidentale. Requisito, quest'ultimo, non ricorrente nel caso di specie «dal momento che [...] sussiste la possibilità di prospettare questione incidentale nell'ambito del giudizio che si svolge avanti all'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Cassazione, attesa la natura giuridica del medesimo e la funzione da questo svolta».

Da segnalare che, per quanto riguarda il ricorso, deciso con l'ordinanza n. **120**, promosso dalla "Lista Consumatori C.O.D.A.CONS." a seguito della approvazione, da parte del Senato della Repubblica, del testo unificato delle proposte di legge recante modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, il ricorrente, oltre a sostenere che le istituzioni parlamentari avrebbero modificato *in peius* la disciplina applicabile alla presente competizione elettorale, quando ormai tutti gli adempimenti a tal fine previsti erano stati posti in essere, con ciò violando gli artt. 1, 3, 48 e 49 Cost. (v. *supra*, par. 3), ha presentato anche istanza di sospensione del provvedimento impugnato, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «paventando che, nelle more del giudizio, la votazione abbia luogo in forza dell'impugnato provvedimento cagionando così un irreparabile danno».

A seguito dell'approvazione definitiva, da parte del Senato della Repubblica, del disegno di legge A.S. 1360, il ricorrente aveva, inoltre, presentato istanza di anticipazione della trattazione del ricorso, chiedendo altresì, con istanza successiva al provvedimento con cui il Presidente della Corte ha anticipato detta discussione, che il giudizio di ammissibilità si svolgesse in pubblica

udienza. Il Presidente della Corte ha rigettato l'istanza, dal momento che ai sensi dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, «la Corte decide con ordinanza in camera di consiglio sulla ammissibilità del ricorso». Il ricorrente aveva, infine, impugnato, con istanza di opposizione al collegio del provvedimento presidenziale, il provvedimento del Presidente della Corte, sollevando anche questione di legittimità costituzionale del richiamato art. 37, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, istanza che il Presidente ha dichiarato irricevibile.

## **5. Le decisioni della Corte**

Sui **13** ricorsi esaminati, **7** sono stati dichiarati ammissibili. L'inammissibilità dei restanti 6 ricorsi è stata dichiarata per ragioni riconducibili insieme ai profili soggettivi ed ai profili oggettivi del conflitto (ordinanze nn. **1, 14, 84, 85, 120, 222**).

In tutti i casi in cui il conflitto è stato dichiarato ammissibile, la Corte ha disposto che il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità venissero notificati al resistente o ai resistenti, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione. Solo in un caso (ordinanza n. **172**) la Corte ha disposto che il ricorso presentato dai promotori e presentatori di *referendum* popolare e la relativa ordinanza di ammissibilità, resa in data 1° giugno 2009, fossero notificati «immediatamente» alla resistente Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, imponendo al ricorrente un termine breve (3 giorni, vale a dire entro il 4 giugno) per il deposito presso la cancelleria della Corte dell'atto di costituzione unitamente alla prova dell'avvenuta notifica e stabilendo altresì che la eventuale costituzione del resistente avvenisse entro il successivo 8 giugno, in modo tale da consentire alla Corte di esaminare nel merito il ricorso nell'udienza pubblica del 9 giugno 2009.

L'(allora) imminente svolgimento delle votazioni referendarie ha reso, infatti, inapplicabili, ai sensi del quinto comma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, i termini processuali previsti dagli artt. 25 e 26 della medesima legge, poiché l'applicazione dei termini ivi previsti alle fasi processuali successive all'ammissione del ricorso avrebbe prodotto una «irrimediabile lesione dei diritti costituzionali coinvolti».



## *Sezione II*

### *La fase del merito*

#### *1. Premessa*

Nel 2009 la Corte ha reso **9** decisioni in sede di conflitto tra poteri dello Stato. Una parte di esse (cinque) hanno riguardato il problema dell'insindacabilità per le opinioni espresse dai parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione (sentenze nn. **31** e **223** e ordinanze nn. **52**, **163**, **188**). Tra le restanti, una ha avuto ad oggetto la proposta di revoca di un Consigliere di amministrazione della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, anche d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri (sentenza n. **69**); una ha riguardato una delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi recante disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti, informazione e tribune della concessionaria del servizio radiotelevisivo pubblico (sentenza n. **174**); una decisione ha avuto ad oggetto gli atti posti in essere dal c.d. Tribunale dei ministri nell'ambito di un procedimento penale pendente nei confronti del Ministro dell'ambiente (sentenza n. **241**); una pronuncia, infine, ha risolto cinque ricorsi per conflitto sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri (tre ricorsi) e dall'autorità giudiziaria (due ricorsi) sul tema del segreto di Stato (sentenza n. **106**).

#### *2. I soggetti del conflitto*

Le pronunce in materia di insindacabilità dei parlamentari *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione sono state rese a seguito di ricorsi promossi da una Corte d'appello (sentenza n. **31**), da un giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale (ordinanza n. **52**), da un giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale (sentenza n. **223**), da Tribunali (ordinanze nn. **163** e **188**). Di questi cinque casi, due hanno coinvolto la Camera dei deputati (ordinanza n. **188** e sentenza n. **223**), tre il Senato della Repubblica (sentenza n. **31** e ordinanze nn. **52** e **163**).

La sentenza n. **69** ha risolto il conflitto promosso dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in persona del suo Presidente *pro-tempore*, contro il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente del Consiglio dei ministri. In relazione al profilo soggettivo, la Corte ha confermato quanto già dichiarato con la decisione che aveva accertato l'ammissibilità del conflitto (ordinanza n. 61 del 2008), vale a dire che alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi deve riconoscersi la qualifica di organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei ministri, anziché al Ministro dell'economia e delle finanze, quella di organo competente a dichiarare la volontà del Governo. Per quanto riguarda, in particolare, quest'ultimo, la Corte ha ricordato come il potere esecutivo non sia «un “potere diffuso”, ma si risolv[a] [...] nell'intero Governo, in nome dell'unità di indirizzo politico e amministrativo proclamata dall'art. 95, primo comma, Cost.», con la conseguenza che «i singoli ministri non sono legittimati ad essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, mentre tale legittimazione è stata riconosciuta nelle ipotesi [...] delle competenze direttamente ed esclusivamente conferite al Ministro della giustizia dagli artt. 107, secondo comma, e 110 della Costituzione [...] e del voto di sfiducia individuale espresso dal Parlamento nei confronti di un ministro» e che, pertanto, «al di fuori di queste fattispecie, è il Governo a prendere parte – in funzione dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, proclamata dal primo comma dell'art. 95 Cost. – ai conflitti tra poteri dello Stato».

Con la sentenza n. **174** la Corte ha deciso il conflitto, già dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 172, promosso dai signori Giovanni Guzzetta, Mariotto Giovanni Battista Segni e

Natale Maria Alfonso D'Amico, nella loro qualità di promotori e presentatori delle tre richieste di *referendum* elettorali indetti per i giorni 21 e 22 giugno 2009, nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in quanto i primi competenti, in relazione alle attività preordinate all'esercizio del voto referendario, a dichiarare definitivamente la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa referendaria *ex art. 75 Cost.*, la seconda competente a dichiarare definitivamente, in materia che attiene agli indirizzi per l'informazione e la propaganda attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo, la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

La sentenza n. **241** ha risolto il conflitto sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Collegio per i reati ministeriali (cosiddetto Tribunale dei ministri) costituito presso il Tribunale di Firenze e del Tribunale ordinario di Livorno, sezione distaccata di Cecina, in relazione ad atti di un procedimento penale per rivelazione di segreti d'ufficio e favoreggiamento personale, relativi a fatti in ipotesi avvenuti nell'agosto del 2003, nel quale è stato indagato e poi imputato il Ministro per l'ambiente del tempo. In giudizio si è altresì costituito il Senato della Repubblica, soggetto nei cui confronti la Corte aveva disposto la notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità di esso (ordinanza n. 8 del 2008) «stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare».

Un caso particolare è quello della sentenza n. **106**, con cui la Corte ha risolto, a seguito della loro riunione (vedi *infra*, par. 5), cinque conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato insorti tra il Presidente del Consiglio dei ministri e le diverse Autorità giudiziarie (Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari – anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare – e Giudice monocratico della IV sezione penale del medesimo Tribunale) investite del procedimento penale e, di seguito, del dibattimento, aventi ad oggetto l'ipotesi di reato di sequestro di persona perpetrato ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar (conflitti già dichiarati ammissibili con le separate ordinanze nn. 124, 125 e 337 del 2007 e nn. 230 e 425 del 2008). Richiamando la propria giurisprudenza sul punto, la Corte ha ribadito la legittimazione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle diverse Autorità giudiziarie coinvolte in tali conflitti ad essere parte nei giudizi *ex art. 37* della legge 11 marzo 1953, n. 87, concernenti l'apposizione, l'opposizione e la conferma del segreto di Stato.

In nessun caso hanno spiegato atti di intervento soggetti diversi da quelli che la Corte aveva individuato come destinatari della notifica del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità del medesimo nell'ambito della preliminare verifica di ammissibilità del conflitto. Da segnalare, semmai, il fatto che nella pronuncia da ultimo richiamata (sentenza n. **106**) è stata altresì dichiarata l'inammissibilità del «ricorso incidentale» (vedi *infra*, parr. 4 e 5) proposto, «nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano», dal «Presidente f.f. della Sezione predetta» e dal «Giudice per le indagini preliminari assegnatario del procedimento n. 1966/05», nell'atto di intervento nel giudizio per conflitto di cui al ricorso del Presidente del Consiglio n. 3 del 2007.

### ***3. I profili oggettivi***

Per quanto riguarda i profili oggettivi del conflitto, le deliberazioni di insindacabilità delle opinioni espresse, validamente impugnabili per costante giurisprudenza, non hanno posto problemi particolari.

Con la sentenza n. **69** la Corte è stata chiamata a decidere sulla spettanza o meno al Ministro dell'economia e delle finanze, anche d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, del potere di richiedere e votare, nell'Assemblea degli azionisti della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., la revoca di un consigliere di amministrazione in assenza di conforme deliberazione adottata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Tale Commissione, investita di attribuzioni che discendono dall'esigenza di

garantire il pluralismo dell'informazione fondato sull'art. 21 Cost. – in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo «esclusivo e preponderante» –, sosteneva che gli atti governativi impugnati incidessero sulla funzione di garanzia che essa è chiamata a svolgere. L'oggetto del conflitto risultava, quindi, essere la «delimitazione degli ambiti di attribuzione dei poteri confliggenti, derivante da norme e principi costituzionali, che risponde a finalità ed esigenze diverse dalla valutazione dell'esistenza o non di vizi di legittimità del medesimo atto impugnato, effettuata dal giudice amministrativo adito dal [consigliere revocato] a tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive».

Nel ricorso deciso con la sentenza n. **174** i ricorrenti chiedevano alla Corte di dichiarare che non spettava alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi adottare gli artt. 5, commi 4 e 7, e 7, commi 1 e 3, della delibera del 14 maggio 2009, «nella parte in cui non prevedono che ai promotori del *referendum* debbano essere complessivamente destinati i medesimi spazi comunicativi e informativi e della stessa importanza in termini di indici medi di ascolto, di quelli che l'emittente attribuirà ad esponenti di gruppi politici parlamentari favorevoli al *referendum*». Le attribuzioni dei promotori sarebbero state, in ipotesi, menomate dal fatto che la Commissione parlamentare non avrebbe garantito loro che «la concreta partecipazione dei rappresentanti del Comitato promotore debba essere almeno equivalente, sebbene non necessariamente contestuale, a quella dei rappresentanti dei gruppi politici parlamentari favorevoli al *referendum*». Il ricorso è stato dichiarato in parte improcedibile ed in parte respinto (v. *infra*, par. 5).

Con la sentenza n. **241** la Corte ha deciso il conflitto sollevato nei confronti del Collegio per i reati ministeriali (cosiddetto Tribunale dei ministri) costituito presso il Tribunale di Firenze e del Tribunale ordinario di Livorno, sezione distaccata di Cecina, dalla Camera dei deputati, la quale sosteneva di essere stata espropriata delle proprie prerogative – risultanti dagli artt. 96 della Costituzione, 5, 8 e 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 della Costituzione) – con riguardo alla valutazione dei presupposti e all'esercizio del potere di autorizzazione a procedere. Secondo la ricorrente Camera (e l'interveniente Senato) la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali sarebbe derivata da una lettura delle disposizioni combinate dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989 e dell'art. 2, comma 1, della legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), che escluderebbe la trasmissione degli atti al Procuratore della Repubblica per l'immediata rimessione al Presidente della Camera competente e comunque ogni “coinvolgimento” di questa Camera in tutti i casi di archiviazione. Non solo, quindi, in quelli idonei a concludere il procedimento ed enumerati sulla falsariga del diritto processuale comune, ma anche nel caso – eterogeneo rispetto all'istituto dell'archiviazione, ma unificato nominativamente ai primi dall'art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989 – costituito dalla ritenuta corrispondenza del fatto ad una ipotesi di «reato diverso da quelli indicati nell'art. 96 Cost.», un caso, questo, che implica necessariamente un seguito procedimentale, per il quale è prevista «la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente». Poiché tale lettura porrebbe la norma dell'art. 2, comma 1, l. n. 219 del 1989 in contrasto con la Costituzione, la ricorrente ha chiesto alla Corte di sollevare dinanzi a se stessa una questione incidentale di legittimità costituzionale.

Per quanto riguarda, infine, la sentenza n. **106**, essa ha, come anticipato *supra*, risolto, previa riunione, ben cinque conflitti tra governo e autorità giudiziaria in tema di segreto di Stato. Per quanto riguarda i tre ricorsi promossi dal governo, si ricorda come con il primo di essi (ricorso n. 2 del 2007) il Presidente del Consiglio dei ministri avesse chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava al pubblico ministero procedere nelle indagini utilizzando documenti coperti da segreto di Stato, documenti poi allegati alla richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili dell'ipotizzato sequestro di persona. Nel medesimo ricorso il ricorrente lamentava, inoltre, il fatto che la Procura milanese «avrebbe svolto attività investigativa

– ed esattamente intercettazioni telefoniche ed interrogatori di indagati – le cui specifiche modalità risulterebbero lesive del segreto apposto dal Presidente del Consiglio dei ministri», essendo, per un verso, state effettuate intercettazioni telefoniche «a tappeto» su utenze «di servizio» del SISMI pur nella consapevolezza che l'associazione ai numeri di utenza SISMI fosse coperta da segreto di Stato, ed avendo, per altro verso, i pubblici ministeri forzato gli indagati a rispondere anche quando la risposta avrebbe comportato la violazione di un opposto segreto di Stato.

Con il secondo ricorso (n. 3 del 2007) il Presidente del Consiglio dei ministri aveva, invece, chiesto alla Corte di dichiarare che «non spettava alla predetta Autorità giudiziaria, innanzitutto, acquisire ed utilizzare (sotto ogni profilo, direttamente o indirettamente) atti, documenti e fonti di prova coperti da segreto di Stato, nonché di prendere conoscenza degli stessi ed in base ad essi disporre – a fronte della richiesta formulata dal pubblico ministero a norma dell'art. 416 del codice di procedura penale – il rinvio a giudizio degli imputati e la fissazione dell'udienza dibattimentale, così offrendo tali documenti e fonti di prova ad ulteriore pubblicità», da cui la richiesta di annullamento del decreto di rinvio a giudizio e di restituzione dei documenti coperti da segreto di Stato ai loro legittimi detentori.

Infine, con il ricorso n. 14 del 2008 il Presidente del Consiglio aveva chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava al Giudice monocratico del Tribunale di Milano «né ammettere, né acquisire, né utilizzare atti, documenti e fonti di prova coperti da segreto di Stato e su tale base procedere ad istruttoria dibattimentale, così offrendo tali documenti e fonti di prova ad ulteriore pubblicità», nonché, più in generale, di «procedere oltre nel dibattimento», nella perdurante pendenza dei giudizi per conflitto di attribuzione nei quali «si discuta della utilizzabilità di atti istruttori e/o documenti perché compiuti od acquisiti in violazione del segreto di Stato», annullando, per l'effetto, le ordinanze istruttorie emesse dal Giudice del dibattimento. Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva parimenti chiesto che venisse «comunque» dichiarato che «non spetta al Tribunale di Milano procedere oltre nell'istruttoria dibattimentale enunciando come regola di cautela per rispetto del segreto di Stato sui rapporti tra SISMI e CIA il principio che tale segreto avrebbe ad oggetto “la tela dei più ampi rapporti CIA/SISMI”, ma mai “specifici rapporti” idonei ad individuare “ambiti di responsabilità personale”, con ciò capovolgendo la regola del rapporto esistente tra segreto di Stato e funzione giurisdizionale ed affermando la prevalenza del potere giudiziario all'accertamento del reato rispetto al potere presidenziale di segretare fonti di prova».

Dei due ricorsi promossi dall'autorità giudiziaria e risolti con la medesima sentenza n. **106**, il primo (n. 6 del 2007), promosso dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, mirava a far dichiarare che non spettava al Presidente del Consiglio dei ministri né «disporre la segretezza di atti e notizie riguardanti le modalità progettuali, organizzative ed esecutive» del sequestro di persona, «in quanto esse costituiscono “fatti eversivi dell'ordine costituzionale”», né, parimenti, «segretare notizie e documenti sia genericamente, sia immotivatamente, sia retroattivamente», in relazione alla stessa vicenda.

Con il secondo ricorso (n. 20 del 2008) il Giudice monocratico del Tribunale di Milano aveva, dal canto suo, chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava al Presidente del Consiglio dei ministri segretare «qualsiasi rapporto fra i Servizi italiani e stranieri» ancorché «in qualche modo collegato o collegabile» con il sequestro di persona oggetto di giudizio, né «precludere all'Autorità giudiziaria ricorrente l'acquisizione e l'utilizzazione di tutti i mezzi di prova che “hanno tratto ai rapporti fra Servizi italiani e stranieri”», né, infine, «confermare il segreto di Stato su notizie già rivelate nel corso delle indagini preliminari». Oltre a chiedere l'annullamento delle relative note, nonché, «ove occorra», della lettera del Presidente del Consiglio datata 6 ottobre 2008, il ricorrente chiedeva «sul piano istruttorio» che fosse disposta l'acquisizione delle comunicazioni inviate, in relazione alla vicenda, dal Presidente del Consiglio dei ministri al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nonché degli atti che appongono il segreto sia «sulle circolari e sugli ordini impartiti dal Gen. Pollari tesi a vietare ai suoi sottoposti il ricorso a mezzi illeciti di contrasto del terrorismo internazionale e, in particolare, le *extraordinary*



*renditions*, sia sui comportamenti del dott. Mancini collegati al sequestro» oggetto di giudizio.

Da segnalare, infine, che avverso il richiamato ricorso n. 3 del 2007 la resistente autorità giudiziaria, intervenuta in giudizio, aveva proposto «ricorso incidentale» in cui sosteneva che una serie di atti richiamati dal ricorrente e dallo stesso posti in essere avrebbero comportato «una compressione delle attribuzioni e dei poteri propri dell'autorità giudiziaria garantiti dall'art. 101 Cost.». Tale ricorso è stato, però, dichiarato inammissibile (vedi *infra*, par. 4).

#### **4. Il ricorso per conflitto**

In due occasioni, e sempre con riferimento a conflitti *ex art.* 68, Cost., la Corte ha deciso nel senso dell'inammissibilità del ricorso per motivi attinenti alla formulazione dello stesso.

In particolare, la sentenza n. **31** ha accertato la lacunosità ed imprecisione del ricorso, giacché «l'autorità giudiziaria non ha allegato la delibera di insindacabilità del Senato all'atto introduttivo del conflitto, né, in quest'ultimo, ne ha riferito in modo esauriente i contenuti». Inoltre, in detto ricorso la Corte d'appello non ha riportato, «in modo esatto ed obiettivo, il testo delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese dal parlamentare», limitandosi al contrario a riprodurre le parole con le quali il Tribunale di Roma, nella sentenza di primo grado, aveva riassunto il contenuto di tali dichiarazioni. Poiché, dunque, l'atto introduttivo del giudizio non esprimeva con chiarezza l'oggetto del contendere, non era possibile valutare in modo esatto la fondatezza del conflitto.

L'inammissibilità del ricorso di cui alla sentenza n. **223**, invece, è dalla Corte ricondotta alla circostanza che «l'esposizione dei fatti contenuta nel ricorso non consente di valutare quale sia l'effettiva condotta ascrivibile a ciascun parlamentare e in che termini la stessa si atteggi e venga a modularsi in relazione al complessivo tenore del capo di imputazione, impedendo così una deliberazione in ordine alla sussistenza delle condizioni per l'operatività della prerogativa della insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione». Nel ricorso, infatti, pur essendo individuate «le singole cariche asseritamente ricoperte da ciascun parlamentare nell'ambito della “associazione paramilitare”, delineandone, sommariamente, i compiti», e pur essendo «descritto il contenuto dello “Statuto” della “Guardia Nazionale Padana”» e «rammentati, brevemente, i risultati delle indagini condotte dagli inquirenti», il ricorrente «non si sottrae alla tecnica descrittiva dei comportamenti oggetto di incriminazione tramite il mero rinvio al capo di imputazione, che rappresenta, essenzialmente, il riferimento privilegiato da cui poter attingere gli elementi individuativi dei fatti ascritti ai deputati investiti dall'imputazione medesima». Ma proprio sotto il profilo descrittivo, il capo di imputazione appare quello che maggiormente mira a delineare, più che i singoli apporti dei concorrenti nel reato, gli aspetti organizzativi ed il *modus operandi* complessivo della struttura denominata “Camicie Verdi”, cosicché «la stessa indicazione della carica ricoperta da ciascun parlamentare in seno alle “camicie verdi”, essendo disgiunta dalla puntuale indicazione dei concreti compiti e funzioni, non può soddisfare l'esigenza di specificità ed autosufficienza del ricorso sotto il profilo della descrizione dei fatti oggetto delle deliberazioni di insindacabilità impugnate».

Nella medesima sentenza n. **223** erano state, peraltro, respinte due eccezioni preliminari sollevate dalla Camera dei deputati e fondate, da un lato, sull'assunto che lo stesso giudice confliggente avrebbe affermato che il ricorso costituiva «la riproposizione del conflitto già elevato nei confronti del Senato della Repubblica» e dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 102 del 2007», e, d'altro lato, sull'assunto che non sarebbe stato richiesto «l'annullamento delle deliberazioni della Camera oggetto di contestazione». La prima eccezione è stata respinta in quanto fondata su una lettura formalistica del ricorso, giacché si poteva agevolmente desumere dalla lettura complessiva dell'atto che il GUP del Tribunale di Verona ha inteso proporre un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato «nuovo e diverso rispetto a quello [precedentemente] sollevato», essendo lo stesso ricorrente ad evidenziare che l'odierno conflitto attiene ad ulteriori delibere di insindacabilità provenienti da un differente organo costituzionale e relative a

parlamentari diversi. La seconda eccezione è stata, invece, ritenuta infondata poiché, secondo la Corte, solo «da una valutazione complessiva del ricorso è dato desumere se la mancata richiesta di annullamento della deliberazione di insindacabilità impugnata costituisca una carenza meramente formale e come tale non suscettibile di impedire la deliberazione nel merito», e nel caso di specie «emerge evidente, dal tenore dell'intero ricorso, la volontà del giudice confliggente di porre rimedio, attraverso lo strumento del conflitto, alla asserita lesione delle proprie attribuzioni giurisdizionali da parte delle deliberazioni di insindacabilità».

Inammissibile è stato altresì dichiarato, con la sentenza n. **106**, il «ricorso incidentale» promosso «nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano» dal «Presidente f.f. della Sezione predetta» e dal «Giudice per le indagini preliminari assegnatario del procedimento n. 1966/05», nell'atto di intervento nel giudizio per conflitto di cui al ricorso n. 3 del 2007, sollevato dal Presidente del consiglio (vedi *supra*, par. 3). Secondo la Corte, consentire l'esame, nel merito, di una tale «iniziativa processuale equivarrebbe, di fatto, ad alterare – attraverso l'elusione della preventiva fase volta a decidere sull'ammissibilità del conflitto – quella strutturazione necessariamente “bifasica” che contraddistingue, per costante affermazione della giurisprudenza costituzionale, il giudizio per conflitto tra poteri dello Stato». La Corte ha, infatti, ricordato come spetti ad essa, «in sede di deliberazione sull'esistenza della “materia di un conflitto”, un potere molto ampio di individuazione dei profili soggettivi e di qualificazione del *thema decidendum* del conflitto, tale addirittura da rischiare talvolta di investire gli aspetti di merito della questione». Questo vero e proprio «potere di conformazione» del giudizio sul conflitto di attribuzione «verrebbe vanificato se si consentissero iniziative assunte “in via incidentale” da parte di soggetti “resistenti” in un giudizio ritualmente instaurato».

Parimenti inammissibile, ancora con la sentenza n. **106**, è stato dichiarato il conflitto con cui il Procuratore della Repubblica di Milano aveva chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava al Presidente del Consiglio dei ministri né «disporre la segretazione di atti e notizie riguardanti le modalità progettuali, organizzative ed esecutive» del sequestro di persona, «in quanto esse costituiscono “fatti eversivi dell'ordine costituzionale”», né, parimenti, «segretare notizie e documenti sia genericamente, sia immotivatamente, sia retroattivamente», in relazione alla stessa vicenda. La Corte ha, in effetti, rilevato come sia lo stesso ricorrente ad ammettere di non avere subito alcun *vulnus* alla propria attività di indagine dagli atti di cui ha chiesto, invece, l'annullamento, laddove espressamente afferma «di essere stato egualmente nelle condizioni – malgrado il rifiuto opposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la nota del 26 luglio 2006, di trasmettere “tutti i documenti, informative o atti relativi al sequestro di persona in oggetto e, più in generale, alla pratica delle c.d. *renditions*” – di raccogliere “elementi di prova ritenuti sufficienti per esercitare l'azione penale”, emanando la richiesta di rinvio a giudizio». Risulta così contraddetta la premessa su cui il ricorso era fondato, ovvero di aver subito una menomazione nell'esercizio delle attribuzioni conferitegli dall'art. 112 Cost.

## 5. Le decisioni della Corte

Delle **9** decisioni rese, **6** hanno assunto la forma della sentenza e **3** quella dell'ordinanza.

Con le tre ordinanze (nn. **52**, **163**, **188**) la Corte ha dichiarato i ricorsi improcedibili per l'inosservanza, da parte del giudice ricorrente, del termine perentorio di venti giorni dall'ultima notificazione, fissato nelle ordinanze che avevano ammesso il conflitto, per il deposito presso la cancelleria della Corte costituzionale del ricorso e dell'ordinanza, con la prova della loro notificazione. In particolare, nell'ordinanza n. **188** la Corte ha, innanzi tutto, ricordato che, al pari del termine per la notificazione del ricorso e della relativa ordinanza di ammissibilità, «il termine di venti giorni dall'ultima notificazione stabilito dall'art. 26, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale [...] per il deposito presso la cancelleria della Corte degli atti notificati ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza», e che poiché tale deposito degli atti deve avvenire con la prova delle notificazioni, il *dies a quo* della decorrenza del termine «va ragionevolmente individuato nel momento in cui il ricorrente, se

diligentemente attivatosi, ha avuto la disponibilità della prova delle notificazioni». Ciò detto, la Corte ha poi precisato che «mentre nella notificazione a mezzo posta il notificante, dopo aver consegnato all'ufficiale giudiziario l'atto da notificare, non ha particolari oneri di diligenza, dovendo solo attendere la restituzione dell'avviso postale di ricevimento [...], nella notificazione a mani proprie, invece, sussiste uno specifico onere di diligenza a carico del notificante». Come già affermato dalla Corte medesima, infatti, «l'ufficiale giudiziario – pur se tenuto ad eseguire la notificazione senza indugio e comunque entro il termine prefissato dall'autorità per gli atti da essa richiesti [...] – non ha «l'obbligo di restituire gli atti al richiedente nel domicilio o nella sede di questo» [...], ed è il notificante a doversi diligentemente attivare, «facendo in modo – per quanto egli può controllare – che il procedimento di notificazione si concluda, con il ritorno degli atti nella sua disponibilità, nel tempo utile per il rituale proseguimento del processo». Nel caso di cui all'ordinanza n. **163** l'inosservanza del termine perentorio per la notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità è stata accompagnata dal mancato rispetto della forma prescritta, essendo stati ricorso e ordinanza oggetto di mera trasmissione a mezzo posta da parte del Tribunale, anziché di notificazione.

L'inammissibilità degli altri due ricorsi vertenti sull'applicazione della garanzia di cui all'art. 68 della Costituzione è derivata dalla non autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio (sentenze nn. **31** e **223**: v. *supra*, par. 4).

Con un accoglimento del ricorso si sono chiusi due giudizi di merito (sentenze nn. **69**, che ha annullato gli atti connessi e conseguenti, e **241**); con il rigetto di esso si è chiuso il giudizio di cui alla sentenza n. **174**. Tale ultima pronuncia ha altresì dichiarato parzialmente improcedibile il giudizio per sopravvenuta carenza di interesse.

La sentenza n. **106**, dopo aver disposto la riunione dei giudizi in ragione dell'omogeneità dei cinque ricorsi promossi da governo e autorità giudiziaria (vedi *supra*, par. 3), ha dichiarato inammissibili tanto il ricorso incidentale proposto «nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano» nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, quanto il ricorso n. 6 del 2007 proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (vedi *supra*, par. 4). La stessa pronuncia ha, inoltre, parzialmente accolto i tre ricorsi promossi dal Presidente del consiglio (nn. 2 e 3 del 2007 e n. 14 del 2008) e respinto quello sollevato dal Giudice monocratico del Tribunale di Milano (n. 20 del 2008).



# Parte II

## Profili sostanziali

### Capitolo I

#### *Principi fondamentali*

##### *1. I principi di eguaglianza e ragionevolezza*

###### *1.1. Il principio di eguaglianza-ragionevolezza*

Un settore in cui è frequente lo scrutinio del rispetto del canone dell'eguaglianza è quello processuale.

In ordine al processo penale, di particolare interesse è la sentenza n. **217**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 420-ter, comma 5, e dell'art. 484, comma 2-bis, cod. proc. pen., censurati nella parte in cui non consentono al giudice del dibattimento di rinviare ad una nuova udienza qualora l'assenza del difensore della costituita parte civile sia dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per legittimo impedimento prontamente comunicato.

La Corte, ribadendo un orientamento già espresso, evidenzia che «l'intero corpo normativo processuale risulta [...] strutturato sulla diversità delle posizioni processuali della parte civile e dell'imputato, in particolare, sul carattere accessorio, subordinato ed eventuale dell'azione civile rispetto al processo penale». Punto nodale è la non equiparabilità delle posizioni soggettive delle due parti e il *favor separationis* tra azione civile ed azione penale: alla luce di ciò la Corte, in passato, «non ha ritenuto discriminatoria la scelta del legislatore di consentire soltanto all'imputato e al pubblico ministero di formulare la richiesta di rimessione del processo» né «ha ritenuto irragionevole il mancato riconoscimento alla parte civile del diritto di impugnare il provvedimento con il quale la sua istanza di sequestro conservativo sia stata respinta».

In definitiva, ogni volta in cui si è trovata a decidere sui rapporti tra azione civile e penale, la Consulta ha costantemente affermato il principio per cui «imputato e parte civile esprimono due entità soggettive fortemente diversificate, non solo sul piano del differente risalto degli interessi coinvolti, ma anche e soprattutto per l'impossibilità di configurare in capo ad essi un paradigma di *par condicio* valido come regola generale su cui conformare i relativi diritti e poteri processuali». Inoltre, nel legittimare la differenza di trattamento, la Corte ha, nel contempo, affermato che l'eventuale impossibilità per il danneggiato di partecipare al processo penale non incide sul diritto di difesa e sulla parità delle parti, «data la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno nella sede civile ed anche [...] in considerazione della facoltà del danneggiato dal reato di scegliere fra far valere i propri diritti nella sede propria oppure in quella penale».

E on riferimento alla diversità della disciplina concernente l'impedimento del difensore dell'imputato e della parte civile non può non venire in rilievo la eterogeneità delle posizioni processuali nel cui interesse il difensore presta la propria opera. La non irragionevolezza della scelta legislativa viene affermata anche in considerazione degli altri interessi da tutelare, quale la speditezza del processo penale.

Nello stesso ambito, la sentenza n. **184** ha concluso che non determina una disparità di trattamento tra giudizio abbreviato e giudizio ordinario il prevedere l'utilizzabilità, nel primo, ai

fini della decisione, degli atti di investigazione difensiva a contenuto dichiarativo unilateralmente assunti, dal momento che «gli istituti processuali posti a raffronto – accordo sulla acquisizione a fini probatori di determinati atti di indagine e rito abbreviato – risultano disomogenei e non assimilabili»: infatti, l'accordo tra le parti in ordine alla formazione del fascicolo per il dibattimento non esclude affatto il diritto di ciascuna ad articolare pienamente i rispettivi mezzi di prova, a differenza di quanto accade nel rito abbreviato, la cui peculiarità risiede proprio nel fatto di essere un modello alternativo al dibattimento che si fonda sul materiale raccolto nel corso delle indagini.

Parimenti, non comporta ingiustificate disparità tra procedimenti con udienza preliminare e procedimenti a citazione diretta la norma – art. 428 cod. proc. pen., come sostituito dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46 – che non consente al pubblico ministero di appellare le sentenze di non luogo a procedere: infatti, si legge nella sentenza n. **242**, tale supposta disparità non può essere letta «come una irrazionale limitazione della tutela della pubblica accusa nei procedimenti per i reati più gravi e di maggiore allarme sociale [...], ma rappresenta solo una conseguenza del diverso modulo processuale», che nel primo tipo di giudizio, disegnato «con maggior snellezza di forme in considerazione sia del numero che della qualità non grave dei reati, consente l'apertura della fase dibattimentale senza passare attraverso il filtro dell'udienza preliminare».

Che il processo dinanzi al giudice di pace e quello davanti al tribunale non siano comparabili è affermazione costante nella giurisprudenza costituzionale, ripresa, ad esempio, nell'ordinanza n. **42**: le regole del primo tipo di giudizio, infatti, «sono tutte improntate a finalità di snellezza e semplificazione oltre che di rapidità», con la conseguenza che sono giustificate «sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario».

In relazione al processo civile, anche nel 2009 la Corte ha avuto occasione di ribadire, con l'ordinanza n. **143**, che «il sistema processuale civile e quello penale sono fra loro autonomi e non sono quindi comparabili ai fini della violazione del principio di eguaglianza», al di là, fra l'altro, «dell'obiettivo differenza degli interessi in giuoco nei due tipi di giudizio».

Nella medesima pronuncia si è distinto l'istituto del giuramento, che comporta la possibilità che il giudizio venga definito in funzione del contenuto di dichiarazioni processuali rese da una delle parti, e della testimonianza, trattandosi di istituti «aventi ciascuno una disciplina autonoma e conclusa, nonché finalità ed effetti, anche di carattere sostanziale, peculiari e fra loro non coincidenti».

Nello stesso settore, l'ordinanza n. **134** ha rimarcato la differenza di *ratio* fra il quarto ed il quinto comma dell'art. 168-*bis* cod. proc. civ., come evidenziato nel paragrafo sul procedimento civile, cui si rinvia.

Nell'ambito del diritto penale sostanziale, la sentenza n. **161** ha escluso la violazione dell'art. 3 Cost. ad opera dell'art. 9, comma 2, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 nella parte in cui prevede la reclusione da uno a cinque anni in caso di inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno. Secondo il rimettente, la condotta *de qua* sarebbe del tutto simile a quelle, sanzionate con pena più mite, di cui all'art. 385 cod. pen., allontanamento dal luogo di esecuzione degli arresti domiciliari, e all'art. 47-*ter* della legge n. 354 del 1975: però, osserva la Corte, le condotte poste a raffronto «sono palesemente diverse», perché il delitto di cui alla norma denunciata si colloca nell'ambito delle misure di prevenzione, finalizzate alla tutela della sicurezza pubblica, che richiedono la sussistenza di determinati presupposti soggettivi e la pericolosità del soggetto. Invece, il reato di evasione è diretto, da un lato, a tutelare l'interesse ad una corretta attuazione della pretesa punitiva dello Stato, dall'altro, a garantire le esigenze cautelari funzionali al processo penale.

La sentenza n. **64** ha tenuto ben distinti il concorso formale di reati e la continuazione, tra i quali il rimettente instaurava un raffronto ai fini del principio di eguaglianza: infatti, si legge in motivazione, «l'identità delle conseguenze giuridiche annesse alle due fattispecie, quanto al trattamento sanzionatorio, dall'art. 81 cod. pen., non esclude che [...] esse descrivano fenomeni

differenziati sul piano naturalistico», dal momento che, nel caso della continuazione, si è di fronte a «fatti di reato distinti, benché esecutivi del medesimo disegno criminoso», che possono essere realizzati anche «in ambiti spazio-temporali sensibilmente divaricati», mentre nel caso del concorso formale si è dinanzi ad una condotta naturalisticamente unica. Per un esame approfondito della sentenza in oggetto si rinvia al paragrafo relativo al processo dinanzi al giudice di pace.

Da inserire in questa sede è la sentenza n. **273**, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 227 cod. pen. milit. pace nella parte in cui non prevede l'applicabilità anche al delitto di diffamazione militare – oltre che a quello comune - dell'art. 596, terzo comma, numero 1), e quarto comma, cod. pen., ossia della possibilità per l'accusato di provare, a sua discolpa, la verità o notorietà dei fatti attribuiti alla persona offesa quando questa sia un pubblico ufficiale e l'offesa consista nell'attribuzione di un fatto determinato inerente all'esercizio delle funzioni.

I due delitti a raffronto – diffamazione militare e diffamazione comune – presentano una piena equivalenza sia sul piano della condotta tipica, sia su quello dell'oggettività giuridica, in quanto, il primo «si pone in rapporto di specialità con il corrispondente delitto previsto dal codice penale, distinguendosi unicamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, che devono essere entrambi militari, restando invece identica, sotto il profilo testuale, la descrizione della fattispecie base delle due norme incriminatrici, vale a dire l'offesa della altrui reputazione nella comunicazione con più persone».

Vero è che, con ordinanza n. 410 del 2000, la Consulta aveva ritenuto legittima l'esclusione della procedibilità a querela per la diffamazione militare, e la sua subordinazione alla richiesta del comandante di corpo, affermando che «nei reati militari è sempre insita un'offesa alla disciplina e al servizio, una lesione quindi di un interesse eminentemente pubblico che non tollera subordinazione all'interesse privato caratteristico della querela»: peraltro, proprio perché l'unica *ratio* giustificativa della diversa disciplina in tema di condizione di procedibilità è l'interesse di tipo pubblicistico della tutela della disciplina e del servizio, «mancano ulteriori apprezzabili ragioni che possano giustificare il diverso trattamento ai fini dell'applicazione della causa di non punibilità della cosiddetta *exceptio veritatis*». Infatti, se il presupposto per l'applicabilità della prova liberatoria *ex* art. 596, terzo comma, numero 1), cod. pen. è che l'offeso sia un pubblico ufficiale e che il fatto attribuitogli si riferisca all'esercizio delle funzioni, «è evidente che viene in rilievo un interesse pubblico all'accertamento del fatto che non può che determinare l'estensione di tale strumento probatorio a quanto previsto dall'art. 227 cod. pen. milit. pace».

Per le medesime ragioni, la pronuncia di incostituzionalità viene estesa «anche con riguardo all'applicabilità dell'art. 596, terzo comma, numero 2), cod. pen., che prevede la prova liberatoria quando per il fatto attribuito alla persona offesa vi sia nei suoi confronti un procedimento penale».

In ordine alla scelta legislativa di reprimere più intensamente, mediante la sanzione accessoria della confisca, l'inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo rispetto ad altri illeciti di pari gravità, l'ordinanza n. **118** ha ribadito una posizione già in passato espressa, ossia che detta opzione si lega alla necessità di prevenire i rischi specifici conseguenti alla utilizzazione dei veicoli a due ruote, e ciò rende evidente la non omogeneità della fattispecie posta a confronto (art. 172 codice della strada).

Quanto ai profili di diritto civile, nella sentenza n. **86** viene ricordata «la diversità tra famiglia di fatto e famiglia fondata sul matrimonio, in ragione dei caratteri di stabilità, certezza, reciprocità e corresponsività dei diritti e doveri che nascono soltanto da tale vincolo, individuando le ragioni costituzionali che giustificano un differente trattamento normativo tra i due casi nella circostanza che il rapporto coniugale trova tutela diretta nell'art. 29 Cost.».

La medesima sentenza è analizzata diffusamente nel paragrafo relativo alla tutela della famiglia in merito alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 85, primo comma, numero 2, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

Sulle differenze fra famiglia di fatto e famiglia fondata sul matrimonio insiste anche la

sentenza n. **140**, che ha rimarcato come la stessa Carta costituzionale abbia valutato diversamente i due istituti, accordando al primo solo la generica tutela che l'art. 2 Cost. accorda ai diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali: «tenendo distinta l'una e l'altra forma di vita comune tra uomo e donna, si rende possibile riconoscere ad entrambe la loro specifica dignità» e «si pongono le premesse per una considerazione giuridica dei rapporti personali e patrimoniali di coppia nelle due diverse situazioni, [...] che tenga presenti e quindi rispetti il maggior spazio da riconoscersi, nella convivenza, alla soggettività individuale dei conviventi e viceversa sia, nel rapporto di coniugio, maggior rilievo alle esigenze obiettive della famiglia come tale, cioè come stabile istituzione sovraindividuale».

All'autonomia dell'ordinamento delle forze di polizia e di quello delle forze armate si richiamano la sentenza n. **152**, per respingere le censure mosse alla norma che contempla un'indennità per il personale di polizia invalido per ragioni di servizio e non per il personale delle forze armate, e le ordinanze nn. **83** e **231**, per le quali, a fini pensionistici, non è possibile «istituire un utile raffronto, a causa della mancanza di omogeneità, tra le categorie degli appartenenti a corpi diversi, anche se caratterizzati dalla comune appartenenza all'ordinamento militare».

Nell'ordinanza n. **92**, in rapporto alla materia previdenziale, è scritto che «è legittima la previsione di diversi criteri di ripartizione dell'onere economico della ricongiunzione perché le differenze tra le discipline delle gestioni previdenziali delle varie categorie di lavoratori rendono eterogenee ed incomparabili le situazioni poste a raffronto».

Meno frequenti che nel recente passato sono le affermazioni inerenti alla parità di trattamento fra cittadini e stranieri quanto al godimento dei diritti: un esempio è costituito dalla sentenza n. **11**, in merito alla esclusione dalla pensione di inabilità degli *extracomunitari* che non risultano in possesso dei requisiti di reddito previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, analizzata nel paragrafo relativo alla condizione dello straniero.

In materia tributaria, la sentenza n. **227**, analizzata diffusamente nel paragrafo sulla disciplina dei tributi, ravvisa una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni uguali nella norma che prevede la irripetibilità delle somme versate a titolo di ICI per i periodi precedenti all'anno 2008 dai destinatari delle disposizioni di cui alla lettera *i*) del comma 3-*bis* dell'art. 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito nella legge 26 febbraio 1994, n. 133: essa viene a determinare «un trattamento deteriore di chi abbia erroneamente pagato un'imposta non dovuta rispetto a quello di chi, versando nella medesima situazione, non abbia invece effettuato alcun pagamento».

Le norme che escludono che le controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali possano essere devolute a collegi arbitrali – art. 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, art. 8, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. 20 settembre 1999, n. 354, art. 1, comma 2-*quater*, del decreto-legge 7 febbraio 2003, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2003, n. 62 – non violano il principio di eguaglianza, si legge nell'ordinanza n. 162, in quanto contengono un divieto generalizzato per una determinata categoria di appalti, che non opera *ratione loci* ma *ratione eventus* e non realizzano, così, nessuna discriminazione di tipo territoriale.

Parimenti, non comporta disparità trattamentale la norma - art. 3, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 180/1998 - che esclude l'applicazione del divieto di devoluzione suddetto alle controversie per le quali sia già stata notificata la domanda di arbitrato alla data di entrata in vigore del decreto, sia perché le controversie *de quibus*, per quanto di eguale natura e oggetto, vengono assoggettate o meno al divieto *ratione temporis*, sia perché il confronto con la disciplina di cui al d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, relativo al regime transitorio di applicazione della nuova disciplina di riforma generale dell'intera disciplina codicistica dell'arbitrato ha carattere eterogeneo rispetto alla norma censurata.



Torna frequentemente nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione del «generale principio secondo il quale la collocazione in tempi diversi di atti o fatti altrimenti identici può giustificare al diversità della loro disciplina» (ordinanza n. **40**). In particolare, nella specie, è stata giudicata manifestamente priva di fondamento la questione relativa all'art. 16, comma 1, del d.lgs. 24 aprile 2006, n. 166 nella parte in cui riconosce il diritto all'espletamento delle prove scritte nel concorso da notaio a coloro che hanno superato l'ultima prova di preselezione informatica tenuta prima dell'entrata in vigore della nuova norma e non anche la penultima. Infatti, non solo non c'è stata alcuna lesione di posizioni soggettive preesistenti, ma «il lungo periodo di tempo intercorrente, nello specifico, dal superamento della prova preselettiva al concorso rispetto al quale dovrebbe operare può lasciar presumere che la formazione a suo tempo esistente sia venuta meno».

Parimenti, nella sentenza n. **94** è scritto che «non contrasta di per sé con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti, ovvero allo stesso soggetto, ma in momenti diversi nel tempo, perché proprio il fluire del tempo costituisce un elemento diversificatore delle situazioni giuridiche» e nella ordinanza n. **170** si legge che la violazione del principio di eguaglianza non sussiste laddove «il diverso regime normativo applicabile alle controversie [sia] dovuto al naturale fluire del tempo, che [...] è valido discriminare fra situazioni analoghe»

In molti casi il giudizio sull'eguaglianza si fonde con quello relativo alla ragionevolezza, nella misura in cui quest'ultimo contribuisce a definire come giustificata o ingiustificata una disparità di trattamento.

In questa ipotesi, «il raffronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, deve avere ad oggetto fattispecie omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione» (ordinanza n. **41**: nella specie è stata ravvisata eterogeneità tra il reato di reingresso dello straniero già espulso ai sensi dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 e quello dell'indebita inosservanza dell'ordine di allontanamento dal territorio nazionale impartito dal questore).

Un esempio è fornito dalla sentenza n. **75**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 384, secondo comma, cod. pen. nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità per false o reticenti informazioni assunte dalla polizia giudiziaria, fornite da chi non avrebbe potuto essere obbligato a renderle o comunque a rispondere in quanto persona indagata per reato probatoriamente collegato *ex art. 371, comma 2, lettera b)*, cod. proc. pen. a quello commesso da altri cui le dichiarazioni si riferiscono. La norma in esame indica, tra le ipotesi criminose alle quali la causa di non punibilità non si applica, la falsa testimonianza *ex art. 372 cod. pen.* e le false informazioni al pubblico ministero *ex art. 371-bis cod. pen.*, mentre non menziona il mendacio e la reticenza dinanzi alla polizia giudiziaria che, per quanto non integranti un'ipotesi di reato a sé stante, possono concorrere, in presenza degli altri elementi previsti dalla legge, ad integrare il delitto di favoreggiamento personale *ex art. 378 cod. pen.* (c.d. favoreggiamento dichiarativo).

«Tale diversità di disciplina – osserva la Consulta – è palesemente irragionevole». In effetti, «le due attività di indagine, rispettivamente previste dagli artt. 351 e 362 cod. proc. pen., presentano una sostanziale omogeneità», sia sotto il profilo del bene protetto – la «funzionalità di ciascuna fase rispetto agli scopi propri nei quali le esigenze investigative (specialmente agli inizi del procedimento) e quelle della ricerca della verità (specialmente nella fase finale del processo) si sommano» - sia sotto il profilo delle condotte materiali che nelle diverse ipotesi possono risultare rilevanti, sia, infine, per l'evoluzione normativa del sistema processuale, che ha imposto, a chi deve rendere dichiarazioni alla polizia giudiziaria, gli stessi obblighi previsti per chi deve deporre dinanzi al pubblico ministero e ha portato ad una sostanziale equiparazione, anche sotto il profilo della valenza processuale, delle due tipologie di dichiarazioni.

Concludendo, «tale convergenza di disciplina processuale rende del tutto irragionevole il diverso regime giuridico riscontrabile tra le corrispondenti condotte di mendacio o reticenza, qualora esse siano riconducibili alle ipotesi di reato previste, rispettivamente, dall'art. 371-bis e

dall'art. 378 cod. pen.».

Così, nella sentenza n. **19**, analizzata nel paragrafo sulla tutela della famiglia, si legge che il non includere nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario per l'assistenza al disabile anche il figlio convivente, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della persona in situazione di disabilità grave, «determina un trattamento deteriore [...] rispetto agli altri componenti del nucleo familiare espressamente contemplati dalla disposizione oggetto di censura», trattamento deteriore che, prosegue la pronuncia, «diversificando situazioni omogenee, quanto agli obblighi inderogabili di solidarietà derivanti dal legame familiare, risulta privo di ogni ragionevole giustificazione».

Di interesse è la sentenza n. **28**, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 nella parte in cui non prevede che i benefici indennitari riconosciuti dalla legge stessa spettino anche ai soggetti che presentino danni irreversibili derivanti da epatite contratta a seguito di somministrazione di derivati del sangue.

La Corte ricostruisce il quadro normativo in materia, ricordando come sia previsto un indennizzo a favore di coloro che siano stati contagiati da infezione da HIV a seguito di somministrazione di sangue e derivati, in favore degli operatori sanitari che abbiano contratto la stessa infezione a causa del contatto con sangue e derivati ed in favore di coloro che abbiano subito danni irreversibili da epatite contratta in conseguenza di trasfusione; inoltre, in base alla pronuncia costituzionale n. 476/2002, analogo beneficio spetta a gli operatori sanitari che, in occasione del servizio, abbiano riportato danni permanenti per infezione contratta a seguito di contatto con sangue e derivati di soggetti affetti da epatite. Resta priva di tutela solo l'ipotesi, oggetto del giudizio *a quo*, di infezione da epatite conseguente alla somministrazione di emoderivati. Posto che il beneficio di cui trattasi è «misura di sostegno economico fondata sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua degli artt. 2 e 38 della Costituzione, a fronte di eventi generanti una situazione di *bisogno*» che «trova il proprio fondamento nella insufficienza dei controlli sanitari fino ad allora predisposti in questo specifico settore» e «si impone anche a favore di coloro che, allo stato dell'attuale legislazione, ne siano irragionevolmente esclusi, nonostante ricorra la medesima *ratio*».

Pertanto, «il mancato riconoscimento dell'indennizzo a favore di coloro che abbiano contratto l'epatite a seguito di somministrazione di emoderivati non trova alcuna ragionevole giustificazione, dal momento che, del tutto immotivatamente, tale fattispecie resta priva di tutela».

Da menzionare in questo ambito è anche la sentenza n. **151**, analizzata diffusamente nel paragrafo sul diritto alla salute, secondo la quale «la previsione della creazione di un numero di embrioni non superiore a tre, in assenza di ogni considerazione delle condizioni soggettive della donna che di volta in volta si sottopone alla procedura di procreazione medicalmente assistita, si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., riguardato sotto il duplice profilo del principio di ragionevolezza e di quello di uguaglianza, in quanto il legislatore riserva il medesimo trattamento a situazioni dissimili».

Una indebita disparità è stata messa in evidenza anche nella sentenza n. **27** – di cui si tratta nel paragrafo sul diritto di elettorato – che ha censurato la norma che contempla la ineleggibilità dei direttori sanitari delle strutture convenzionate con il servizio sanitario nazionale per i consigli del Comune il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate o dei Comuni che concorrono a costituire l'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate: infatti, il regime di ineleggibilità non vale per i direttori sanitari dei presidi sanitari pubblici, nonostante le due figure presentino spiccate analogie (entrambi hanno la responsabilità dell'organizzazione igienico-sanitaria delle rispettive strutture). «Nonostante questa analogia di compiti – conclude la pronuncia – la norma censurata opera una differenziazione in ordine alla possibilità di accedere alle cariche elettive, producendo una disparità di trattamento nella materia dell'elettorato passivo».

Con la sentenza n. **294** è stata dichiarata in contrasto con l'art. 3 Cost. la norma – art. 80 del

d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443 - che, nell'ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, non consente, allorché sia intervenuta la guarigione, la possibilità di presentare istanza di riammissione nel ruolo di provenienza da parte del dipendente transitato a domanda in altri ruoli dell'Amministrazione penitenziaria o di altre amministrazioni dello Stato, perché giudicato assolutamente inidoneo per motivi di salute, anche conseguenti a causa di servizio, all'assolvimento dei compiti di istituto.

Ad avviso della Consulta, «il divieto assoluto di riammissione nel posto di ruolo precedentemente occupato, prescindendo [...] da qualsivoglia esame di merito circa le attuali condizioni di salute dell'interessato e le esigenze di organico, non può ragionevolmente giustificarsi in considerazione del fatto che la disciplina organizzativa del personale del Corpo di Polizia penitenziaria esige un rigoroso controllo del possesso e della conservazione dei requisiti di idoneità psicofisici richiesti». Pertanto, «l'aver precluso inderogabilmente, sulla base di una presunzione assoluta di irreversibilità dello stato di infermità, la possibilità di presentare una istanza di riammissione nel posto di ruolo ricoperto precedentemente [...], determina la violazione del principio di eguaglianza, poiché sottopone detti soggetti ad un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto a quello riservato a coloro che, a parità di condizioni, possono, invece, svolgere la medesima attività lavorativa».

Spetterà, poi, all'amministrazione decidente procedere ad un rigoroso accertamento dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti dalla legge.

Nella sentenza n. 275 è stato ritenuto in contrasto con il principio di eguaglianza e di parità tra uomo e donna nel lavoro l'art. 30 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, nella parte in cui prevede, a carico della lavoratrice che intenda proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età, l'onere di dare tempestiva comunicazione della propria intenzione al datore di lavoro, da effettuarsi almeno tre mesi prima della data di perfezionamento del diritto alla pensione di vecchiaia, e nella parte in cui fa dipendere da tale adempimento l'applicazione al rapporto di lavoro della tutela accordata dalla legge sui licenziamenti individuali.

La Corte ripercorre i propri precedenti in materia: la sentenza n. 137 del 1986, che aveva censurato l'art. 11 della legge 15 luglio 1966, n. 604 ove prevedeva il conseguimento della pensione di vecchiaia e, quindi, il licenziamento della donna lavoratrice per detto motivo, al compimento del cinquantesimo anno di età anziché del sessantesimo come per gli uomini e la sentenza n. 498 del 1998, che dichiarava illegittima la previsione, del tutto analoga a quella odierna, dell'onere, per la donna che scegliesse di restare in servizio oltre l'età pensionistica, di comunicare al datore di lavoro la decisione tre mesi prima della scadenza, pena la perdita della tutela contro i licenziamenti ingiustificati. In particolare, in quest'ultima pronuncia, la Corte affermava che tale previsione discriminava la donna rispetto all'uomo per quanto riguarda l'età massima di durata del rapporto di lavoro, “non avendo la detta opzione alcuna ragionevole giustificazione”, e ribadiva che l'età lavorativa deve essere eguale per la donna e per l'uomo, “mentre resta fermo il diritto della donna di conseguire la pensione di vecchiaia al cinquantesimo anno, onde poter soddisfare esigenze peculiari della donna medesima”.

Vero è che, *medio tempore*, sono intervenute numerose disposizioni di legge che hanno spostato in avanti l'età pensionabile di uomini e donne, ma tali interventi non hanno inciso sulla persistente validità delle precedenti statuizioni della Corte.

La norma censurata ha, perciò, introdotto un contenuto precettivo identico a quello dell'art. 4 della legge n. 903 del 1977, dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 498 del 1998: anche nella disposizione oggi *sub iudice* «l'onere di comunicazione posto a carico della lavoratrice, condizionando il diritto di quest'ultima a lavorare fino a al compimento della stessa età prevista per il lavoratore ad un adempimento – e, dunque, ad un possibile rischio – che, in effetti, non è previsto per l'uomo, compromette ed indebolisce la piena ed effettiva realizzazione del principio di parità tra l'uomo e la donna, in violazione dell'art. 3 Cost., non avendo la detta opzione alcuna ragionevole giustificazione, e dell'art. 37 Cost., risultando nuovamente leso il principio di parità uomo-donna un materia di lavoro».

Per giurisprudenza costituzionale costante, «le norme derogatorie di principi generali sono inidonee a fungere da *tertia comparationis* [...] e la scelta di introdurre norme eccezionali è espressione di discrezionalità legislativa, non censurabile in riferimento all'art. 3 Cost., se non esercitata in modo palesemente irragionevole»: sulla base di tali premesse, la sentenza n.131 ha concluso per la non fondatezza della questione di legittimità dell'art. 83, comma 1, cod. proc. pen., in combinato disposto con l'art. 1917, secondo comma, cod. civ. nella parte in cui, intervenuto il fallimento del datore di lavoro, non consente, al lavoratore costituitosi parte civile, l'autorizzazione alla citazione nel processo penale, come responsabile civile, dell'assicuratore della responsabilità civile del datore medesimo. Infatti, il rimettente assume come termini normativi di riferimento alcune isolate disposizioni che, in difformità alla regola generale secondo cui solo le parti contraenti hanno titolo per azionare i diritti scaturenti dal contratto, prevedono la possibilità per i terzi di esercitare diritti derivanti da un contratto stipulato da altri. A ciò si aggiunga che, ciascuna delle norme indicate come *tertium comparationis* si fonda su una *ratio* specifica, che ne impedisce la comparabilità con la fattispecie del danno da infortunio sul lavoro: così è per l'art. 1676 cod. civ., secondo cui i dipendenti dell'appaltatore possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto è loro dovuto, che «trova la sua spiegazione nel fatto che sia il corrispettivo del contratto, sia l'opera o i servizi oggetto dell'appalto sono anche il frutto dell'attività di chi ha lavorato per la realizzazione dell'appalto»; così, ancora, è per l'art. 144 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, secondo cui il danneggiato per sinistro causato dalla circolazione di un veicolo o un natante, per cui vi è obbligo di assicurazione, ha azione diretta per il risarcimento del danno nei confronti dell'assicurazione del responsabile civile, dal momento che tale norma è propria di un particolare sistema assicurativo, «caratterizzato dall'obbligatorietà dell'assicurazione contro la responsabilità e diretto alla creazione di un contesto generale di sicurezza nel settore della motorizzazione civile».

Che non sia invocabile la violazione del principio di eguaglianza quando la disposizione di legge da cui è tratto il *tertium comparationis* sia derogatoria rispetto alla regola generale desumibile dal sistema normativo si legge anche nell'ordinanza n. 231, analizzata nel paragrafo sulla previdenza.

### ***1.2. Il principio di ragionevolezza intrinseca***

Se la ragionevolezza, nella accezione di significato di cui al precedente paragrafo, è intesa quale corollario dell'uguaglianza, per valutare la sussistenza di disparità di trattamento censurabili sul piano della correttezza costituzionale, altrettanto degni di nota sono i casi in cui essa opera di per sé, a prescindere dal confronto con *tertia comparationis*, come ragionevolezza c.d. intrinseca: in queste ipotesi il giudizio comporta una valutazione della conformità della norma censurata con la *ratio* che la sorregge.

Secondo il *dictum* della sentenza n. 206, è illegittima la norma che vieta alle emittenti radiotelevisive locali di utilizzare o diffondere un marchio, una denominazione o una testata identificativi che richiamino quelli di una emittente nazionale, qualora le stesse abbiano iniziato ad usarli prima dell'entrata in vigore della legge che ciò prevede: infatti, si legge in motivazione, «il sacrificio degli interessi che le parti avevano regolato nel rispetto della disciplina previgente risulta irragionevole per contraddittorietà della norma con la sua *ratio*», consistente, come recita la rubrica, nell'evitare posizioni dominanti nel mercato televisivo.

Questo criterio è stato utilizzato nel decidere anche la questione di cui alla sentenza n.62, che ha dichiarato l'incostituzionalità parziale dell'art. 75 della legge 31 luglio 1954, n. 599, che contemplava la possibilità per l'organo competente all'adozione delle sanzioni disciplinari di stato a carico di sottufficiali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, di discostarsi dal giudizio della Commissione di disciplina non solo in senso più favorevole all'incolpato ma, in casi di particolare gravità, anche a sfavore.

Osservato che la menzionata Commissione è un collegio convocato *ad hoc* ogni volta che si presenti la necessità di giudicare sull'irrogazione della sanzione della perdita del grado per

rimozione e che la stessa può solo pronunciarsi sull'applicazione o meno di tale sanzione, appare «manifestamente irragionevole che il Ministro o, attualmente, il responsabile della struttura amministrativa competente, possa effettuare una *reformatio in pejus* di tale giudizio, dato che, così facendo, verrebbe non a integrare o correggere tale decisione, ma a capovolgerla».

La norma censurata pone in essere una disciplina che esorbita dai pur ampi limiti di discrezionalità di cui gode il legislatore in questa materia e «trasmoda in manifesta irragionevolezza [...], con violazione dell'art. 3 Cost., dato che attribuisce ad un soggetto che non ha partecipato allo svolgimento del procedimento, e che non ha quindi acquisito e valutato direttamente tutti gli elementi e le argomentazioni che ne hanno caratterizzato l'iter, la facoltà di rovesciare il giudizio che l'Organo collegiale appositamente costituito è stato chiamato a pronunciare».

Inoltre, la decisione della Commissione di disciplina non costituisce un parere obbligatorio ma non vincolante, ma «la fase conclusiva di un procedimento che, pur avendo natura amministrativa, deve essere rispettato dall'Amministrazione militare di appartenenza dell'incolpato [...] sia per non vanificare l'attività defensionale ivi dispiegata, sia per non rendere inutile lo svolgimento della fase procedurale davanti alla Commissione di disciplina, con violazione del canone del "buon andamento" previsto dall'art. 97 della Costituzione».

Parimenti, si legge nell'ordinanza n. **162**, non è stato superato il limite di ragionevolezza dalle norme – art. 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, art. 8, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. 20 settembre 1999, n. 354, art. 1, comma 2-*quater*, del decreto-legge 7 febbraio 2003, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2003, n. 62 - che escludono che le controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali possano essere devolute a collegi arbitrali. Infatti, va nella specie considerato «il rilevante interesse pubblico di cui risulta permeata la materia relativa alle opere di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, anche in ragione dell'elevato valore delle relative controversie e della conseguente entità dei costi che il ricorso ad arbitrato comporterebbe per le pubbliche amministrazioni interessate».

A ciò si aggiunga che le scelte in materia di arbitrato nei lavori pubblici «necessariamente si giustificano in funzione delle specifiche contingenze che caratterizzano le singole iniziative della pubblica amministrazione»: pertanto, la decisione di escludere la compromettibilità in arbitri di tali controversie va «apprezzata, sul piano della relativa non manifesta irragionevolezza, in funzione di tutte le singole componenti (siano esse di ordine economico, di ordine funzionale o di opportunità) che concorrono ad orientare la scelta di riservarle al controllo giurisdizionale».

Secondo la sentenza n. **55**, se la *ratio* della complessiva disciplina introdotta dalla legge 28 ottobre 1999, n. 410, in materia di nuovo ordinamento dei consorzi agrari, era quella di contenere i costi di liquidazione e accelerare la loro conclusione, con tale finalità si scontra irragionevolmente la previsione, di cui agli artt. 1, comma 1076, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e 1, comma 9-*bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2006, n. 233, che tutti i "commissari monocratici" dei consorzi agrari in stato di liquidazione coatta amministrativa, in carica alla data di entrata in vigore della legge n. 233, debbano essere automaticamente sostituiti con altri "commissari monocratici": infatti, detta sostituzione, «disposta indipendentemente da ogni valutazione circa lo stato di avanzamento della singola procedura di liquidazione, determina una discontinuità nella gestione» che comporta ulteriori ritardi nella procedura e maggiori oneri di spesa.

A volte la ragionevolezza è evocata per lamentare la «incoerenza sistematica» della normativa censurata: è il caso di cui alla sentenza n. **184** già citata, che ha dichiarato priva di fondamento la questione avente ad oggetto l'art. 442, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., richiamato dall'art. 556, comma 1, dello stesso codice che prevede l'utilizzabilità, nel giudizio abbreviato, ai fini della decisione, degli atti di investigazione difensiva a contenuto dichiarativo unilateralmente assunti. In realtà, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, il diritto dell'imputato di ottenere

l'utilizzazione ai fini decisori del materiale investigativo da lui stesso raccolto, tramite richiesta di abbreviato, non svuota di significato l'istituto dell'abbreviato condizionato, sia perché l'equiparazione tra dichiarazione assunta unilateralmente dal difensore ai fini di indagine – che fa ingresso nel materiale utilizzabile nel giudizio abbreviato semplice – e la prova formata in contraddittorio davanti al giudice – di cui il giudice si avvale nell'abbreviato condizionato – non è corretta, «essendo significativamente dissimile la relativa capacità dimostrativa», sia perché l'abbreviato condizionato mantiene una utilità in rapporto agli elementi probatori che l'imputato non abbia potuto o voluto acquisire tramite le investigazioni difensive.

«Di per sé irragionevole» è stato giudicato l'art. 405, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., secondo il quale il pubblico ministero, al termine delle indagini, deve formulare richiesta di archiviazione quando la Corte di cassazione si è pronunciata per la insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza e non sono stati acquisiti, successivamente, altri elementi a carico dell'indagato. Un primo profilo di irragionevolezza, si legge nella sentenza n. **121**, si individua «nella diversità tra le regole di giudizio che presiedono alla cognizione cautelare e quelle che legittimano l'esercizio dell'azione penale»; in secondo luogo, «la norma censurata si rivela incongruente in quanto trascura la diversità, strutturata come fisiologicamente possibile, della base probatoria delle due valutazioni a confronto»; infine, la Corte di cassazione, in materia cautelare, non accerta in modo diretto la mancanza del *fumus commissi delicti*, ma si limita a controllare la motivazione del provvedimento impugnato. In definitiva, per piegare l'archiviazione ad una logica non propria – quella di impedire che l'azione penale venga inopportunamente esercitata – la norma impugnata «fa venir meno la condizione miniale di coerenza di qualsiasi meccanismo di controllo [...] introducendo una irrazionale frattura fra le regole sulla domanda e le regole sul giudizio».

Viceversa, non è stato considerato «di per sé irragionevole che la normativa di condono fiscale persegua i soli contingenti e concorrenti obiettivi propri, cioè ridurre il contenzioso (anche potenziale) con i contribuenti e conseguire un immediato introito finanziario», considerato che la diversità degli interessi coinvolti esclude che la normativa sul condono fiscale debba rispettare «le medesime condizioni di ragionevolezza individuate dalla giurisprudenza di questa Corte per le leggi di condono edilizio» (ordinanza n. **109**).

Di «contraddittorietà intrinseca» parla la sentenza n. **227** a proposito della norma che prevede la irripetibilità delle somme versate a titolo di ICI per i periodi precedenti all'anno 2008 dai destinatari delle disposizioni di cui alla lettera *i*) del comma 3-*bis* dell'art. 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito nella legge 26 febbraio 1994, n. 133. Come evidenziato nel paragrafo sulla disciplina dei tributi, la disposizione è irragionevole «per la chiara contraddizione in cui cade il legislatore il quale, avendo provveduto nel senso della insussistenza dei presupposti per l'insorgere dell'obbligazione, interviene, sia pure con diversa norma, onde limitare gli effetti della precedente, nel senso di rendere irripetibile quanto già, peraltro *sine causa*, versato».

In termini di «irragionevolezza intrinseca» si esprime anche la sentenza n.**11**, analizzata nel paragrafo sullo straniero, cui si fa rinvio.

Nella sentenza n. **161** (ed anche nelle ordinanze nn. **23**, **41**, **49**) viene ribadito quanto già più volte espresso, ossia che «le scelte legislative aventi ad oggetto la configurazione delle fattispecie criminose e il relativo trattamento sanzionatorio sono censurabili, in sede di costituzionalità, soltanto qualora la discrezionalità sia stata esercitata in modo manifestamente irragionevole, arbitrario o radicalmente ingiustificato»: alla luce di ciò la Corte ha «salvato» la norma (art. 9, comma 2, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423) che prevede la reclusione da uno a cinque anni in caso di inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, la cui *ratio* è quella di garantire un controllo preventivo efficace su soggetti ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica mediante un trattamento sanzionatorio severo per le violazioni delle prescrizioni imposte. Pertanto, si è di fronte a «una scelta legislativa per la repressione della criminalità che [...] non può definirsi manifestamente irragionevole o ingiustificata».

Secondo l'ordinanza n. **144**, «la concessione di agevolazioni relative a tributi erariali,

attraverso norme di carattere eccezionale e derogatorio costituisce esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per l'eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità» e l'esenzione dall'imposta catastale per le sole volture eseguite nell'interesse dello Stato «risulta immune da arbitrarietà ed irragionevolezza [...] perché trova giustificazione proprio nella peculiare posizione dello Stato».

Di interesse è anche la posizione secondo la quale «nello scrutinio di ragionevolezza [...] assume rilievo il carattere transitorio della norma» (sentenza n. **94**), nel senso che una norma altrimenti irragionevole viene “salvata” solo in quanto destinata a restare in vigore per un tempo delimitato: è il caso, analizzato nel capitolo relativo alle fonti, della disciplina che impone l'applicazione di uno sconto, sugli importi indicati dal Ministro della sanità con decreto 22 luglio 1996, sulla remunerazione delle prestazioni rese dalle strutture private accreditate per conto del Servizio Sanitario Nazionale, disciplina che, anche alla luce delle sopravvenienze normative, la Corte ha ritenuto senza ombra di dubbio temporalmente limitata.

Spesso si legge nelle pronunce della Corte che sono legittimi interventi legislativi volti a regolare situazioni pregresse, sempre che rispettino i canoni della ragionevolezza e i principi del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, perché la norma successiva non può tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenze nn. **24** e **236**).

Ancora, secondo la Corte – sentenza n. **58** – «non è manifestamente irragionevole prevedere, a partire da un certo momento, un effetto più grave, rispetto alla disciplina previgente, per la violazione di una norma».

La Corte effettua spesso valutazioni comparative degli interessi costituzionali coinvolti dalle norme censurate, con un'operazione di bilanciamento da cui emerge quale di tali interessi debba, nel caso, ricevere tutela.

La sentenza n. **108**, ad esempio, ha affermato che non è irragionevole il bilanciamento attuato con l'art. 4, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, a norma del quale conseguono l'abilitazione professionale i candidati che abbiano superato le prove d'esame anche se l'ammissione alle stesse o la ripetizione della valutazione da parte della commissione sia stata operata a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela. La norma comprime il diritto di difesa dell'amministrazione, in quanto introduce una dissimetria tra le due parti del processo amministrativo eventualmente avviato: al ricorrente che soccomba in primo grado è assicurata la possibilità di ricorso, se è l'amministrazione a soccombere, invece, è possibile che il giudizio di secondo grado non avvenga, perché il superamento delle prove può determinare l'estinzione del processo. Peraltro, tale compressione «è giustificata dal fatto che dell'interesse pubblico all'accertamento dell'idoneità del candidato [...] la disposizione si fa [...] carico, chiedendo il superamento della prova»: vi è, quindi, comunque, un accertamento dell'idoneità del candidato.

## ***2. La tutela delle minoranze linguistiche***

Le tematiche connesse alla tutela delle lingue minoritarie sono state oggetto di analisi, da parte della Corte, in due decisioni.

Di particolare rilievo, in proposito, è la sentenza n. **159**, che reca importanti affermazioni idonee a chiarire la portata precettiva dell'art. 6 della Costituzione.

La Corte è chiamata a giudicare su diverse censure riferite alla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 dicembre 2007 n. 29, che reca norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana.

A tal fine, si procede ad una preliminare ricostruzione del quadro costituzionale e legislativo entro cui si colloca la legge regionale. Al riguardo si ricorda che la tutela delle minoranze

linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 15 del 1996, n. 261 del 1995 e n. 768 del 1988), che rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo. Tale principio si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti "supremi", che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente (sentenze n. 62 del 1992, n. 768 del 1988, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983): il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 – essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare – e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie» (sentenza n. 15 del 1996).

Oltre a questo, alcuni statuti speciali dettano esplicite disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche. Gli statuti della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Trentino-Alto Adige/Südtirol configurano due differenziati modelli di tutela (bilinguismo assoluto o totale nella Regione Valle d'Aosta; separatismo linguistico nella Regione Trentino-Alto Adige), in aggiunta ad alcune speciali disposizioni poste a presidio di altri gruppi linguistici minoritari ivi presenti. In quest'ambito, vi è anche l'affermazione che la lingua italiana è la lingua ufficiale della Repubblica.

Dal canto suo, l'art. 3 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia dispone che «è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali».

A questo significativo quadro di principi e di disposizioni di rango costituzionale corrisponde una normativa internazionale dove emerge anche il problema del trattamento delle cosiddette "minoranze nazionali, affrontato andando oltre la mera non discriminazione, per cercare di garantire la effettiva partecipazione degli appartenenti a tali minoranze alla vita collettiva del loro paese.

Lo Stato italiano ha, ad oggi, provveduto a ratificare la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali – alla quale fa riferimento la legge 28 agosto 1997, n. 302 e la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali – alla quale fa riferimento la legge 19 febbraio 2007, n. 19.

La Corte richiama quindi la sua giurisprudenza in materia, specie laddove si è affermato che il principio consacrato nell'art. 6 Cost. sulla tutela delle minoranze linguistiche richiede «l'apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento, sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività (sentenze n. 15 del 1996, n. 62 del 1992 e n. 28 del 1982), ritenendosi successivamente che anche le legislazioni regionali e provinciali potessero disciplinare il fenomeno delle lingue minoritarie «anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo Statuto regionale», ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale (sentenze n. 261 del 1995, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983).

Dalla richiamata giurisprudenza costituzionale si ricava che l'attuazione in via di legislazione ordinaria dell'art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione. Infatti, il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti (si pensi a coloro che non parlano o non comprendono la lingua protetta o a coloro che devono subire gli oneri organizzativi conseguenti alle speciali tutele). E ciò al di là della ineludibile tutela della lingua italiana.



Si tratta, inoltre, di un potere legislativo che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto od in parte spettanti alle Regioni. Peraltro, malgrado tutte queste caratteristiche, ci si trova dinanzi ad una potestà legislativa non solo limitata dal suo specifico oggetto, ma non esclusiva (nel senso di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.), dal momento che alle leggi regionali spetta l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria.

Di particolare rilievo è, poi, a questo riguardo, per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome, la funzione della normativa d'attuazione, che deve comunque necessariamente – dato che fuoriesce dagli abituali modelli procedurali previsti per il percorso legislativo – trovare il suo fondamento in disposizioni statutarie, ponendosi come norma interposta (e, quindi, sovraordinata) per ciò che riguarda sia la legge statale che quella regionale.

La legge n. 482 del 1999 si autoqualifica come legislazione «di attuazione dell'art. 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali». Fermi i suoi molteplici contenuti, questa legge, pur prevedendo misure di tutela per minoranze di limitata consistenza numerica, tiene in ogni caso fermo il criterio della tutela esclusivamente territoriale delle comunità interessate.

La consacrazione, nell'art. 1, comma 1, della legge n. 482 del 1999, della lingua italiana quale «lingua ufficiale della Repubblica» funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica.

Questa legge si autoqualifica come non modificabile da parte delle Regioni ad autonomia ordinaria, dal momento che lascia ai rispettivi legislatori il solo potere di adeguare la propria normativa, nelle materie ad essi devolute, ai principi della legge statale (art. 13).

Per le Regioni a Statuto speciale, escluso che la legge possa innovare le speciali norme statutarie esistenti, si prescrive che «l'applicazione delle disposizioni più favorevoli previste dalla presente legge è disciplinata con norme di attuazione dei rispettivi statuti» (art. 18).

Per ciò che riguarda lo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia non è prevista una specifica disposizione attributiva di competenze in questa materia. È però previsto (art. 65) che «con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione».

È quindi questo lo strumento cui la Regione poteva ricorrere per introdurre eventuali normative volte alla «salvaguarda delle [...] caratteristiche etniche e culturali» dei suoi cittadini «qualunque [fosse] il gruppo linguistico» di appartenenza, che fossero derogatorie rispetto al contenuto della legge n. 482 del 1999.

A tale procedura si è fatto ricorso per procedere alla approvazione del d.lgs. 12 settembre 2002, n. 223, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella regione».

Non si rinvengono, invece, in alcuna parte del suddetto decreto legislativo di attuazione disposizioni che introducano direttamente, o che autorizzino il legislatore regionale ad introdurre normative derogatorie al contenuto della legge n. 482 del 1999. È, tra l'altro, significativo che lo stesso decreto definisca la legge n. 482 del 1999 come «“legge” per la tutela della lingua e della cultura delle popolazioni che parlano il friulano e di quelle appartenenti alla minoranza slovena e germanofona», usando, quindi, una formulazione che direttamente riferisce il contenuto della legge alle minoranze linguistiche della Regione.

La legge regionale n. 29 del 2007, al di là del fine generale di tutelare, valorizzare e promuovere l'uso della lingua friulana, considerata «parte del patrimonio storico, culturale e umano della Comunità regionale», afferma esplicitamente di essere «finalizzata ad ampliare l'uso

della lingua friulana nel territorio di riferimento», seppure «nel rispetto della libera scelta di ciascun cittadino».

In realtà questa legge, che raccoglie e ridisciplina quanto contenuto in altre precedenti leggi regionali (che, infatti, vengono in parte abrogate), contiene una ricca varietà di disposizioni solo in parte direttamente od indirettamente attuative della legge n. 482 del 1999.

Sulla base di quanto evidenziato, vengono scrutinate nel merito le censure e le argomentazioni utilizzate dal ricorrente per motivare la violazione dell'art. 6 Cost. tramite l'asserito contrasto con differenziate disposizioni della legge n. 482 del 1999.

Le questioni relative all'art. 6, comma 2, e all'art. 8, commi 1 e 3, della legge regionale risultano fondate. Esse prevedono «un obbligo generale per gli uffici dell'intera regione, operante anche nelle aree escluse dal territorio di insediamento del gruppo linguistico friulano (delimitato ai sensi dell'art. 3 della stessa legge), di rispondere in friulano “alla generalità dei cittadini” che si avvalgono del diritto di usare tale lingua e di redigere anche in friulano gli atti comunicati “alla generalità dei cittadini”, nonché di effettuare in tale lingua la comunicazione istituzionale e la pubblicità.

In proposito, la Corte sottolinea che la legge n. 482 del 1999 prevede un ben preciso sistema di tutela delle minoranze linguistiche presenti in Italia, incentrato sul principio della delimitazione del territorio in cui si applicano le specifiche disposizioni di salvaguardia.

Si può, quindi, affermare che il principio cui si ispira la legge n. 482 del 1999 è quello territoriale: la normativa di salvaguardia delle lingue minoritarie riconosciute si applica cioè nei territori in cui vi è una sufficiente presenza di cittadini appartenenti alla minoranza stessa.

Passando all'esame delle singole censure, la Corte sottolinea che il comma 2 dell'art. 6 della legge impugnata, riconoscendo in modo espreso «il diritto di usare la lingua friulana [...] a prescindere dal territorio in cui i relativi uffici sono insediati», viene a violare in modo palese quanto previsto dalla legge n. 482, dato che attribuisce il diverso e non riconosciuto diritto ad un uso personale della lingua minoritaria.

Ad analoga conclusione si perviene anche con riferimento alle censure mosse ai commi 1 e 3 dell'art. 8 della legge regionale.

Infatti, la più volte citata legge statale limita, al comma 1 dell'art. 9, l'uso della lingua minoritaria ai «Comuni nei quali si applicano le norme di tutela, mentre il comma 1 dell'art. 8 della legge regionale prevede la redazione «in friulano» degli atti «comunicati alla generalità dei cittadini» anche al di fuori dell'ambito dei suddetti Comuni e il comma 3 garantisce la «presenza della lingua friulana [...] anche nella comunicazione istituzionale e nella pubblicità degli atti destinati all'intera Regione». È evidente il contrasto, dato che le censurate disposizioni sanciscono il dovere, da parte della Regione e degli enti locali in cui si applicano le norme di tutela (nonché dei relativi “enti strumentali”), di usare la lingua friulana anche per le comunicazioni che fuoriescano dai suddetti ambiti territoriali.

Fondata è anche la questione relativa all'art. 9, comma 3, della legge regionale, dove si contempla una mera facoltà della «ripetizione degli interventi in lingua italiana», ovvero del «deposito contestuale dei testi tradotti in forma scritta» nei dibattiti dei Consigli comunali in cui si può utilizzare la lingua friulana

Sottolinea la Corte che il terzo comma dell'art. 7 della legge n. 482 del 1999, nel riconoscere agli appartenenti alla minoranza linguistica protetta facenti parte degli organi collegiali degli enti locali e regionali il diritto di utilizzare la diversa lingua, lo bilancia con la previsione di «una immediata traduzione in lingua italiana» a garanzia sia degli altri componenti che «dichiarino di non conoscere la lingua ammessa a tutela» sia della stessa complessiva funzionalità degli organi pubblici interessati. Rinviare tutto ciò ai piani di politica linguistica e, soprattutto, ipotizzare forme diverse dalla «immediata traduzione» pone evidenti dubbi sulla pienezza ed immediatezza del confronto dialettico negli organi collegiali.

La puntuale e sollecita comprensione degli interventi svolti in seno ad un organo collegiale è fondamentale ai fini del suo corretto funzionamento. Ove si tratti, in particolare, di un organo elettivo di un ente pubblico, la comunicazione secondo modalità linguistiche immediatamente accessibili è il presupposto per un appropriato confronto dialettico. A sua volta, detto confronto è una delle modalità di estrinsecazione del principio democratico. Sicché, la garanzia della contestuale conoscenza, nella «lingua ufficiale della Repubblica», da parte di tutti i componenti l'organo collegiale del contenuto degli atti e degli interventi posti in essere in quella sede è condizione essenziale perché il confronto democratico possa aver luogo.

Altresì fondata si rivela la questione relativa all'art. 11, comma 5, della legge regionale, che prevede la facoltà per i Comuni di adottare toponimi anche nella sola lingua friulana.

Motiva la Corte che l'art. 10 della legge n. 482 del 1999 costruisce un equilibrato procedimento per affiancare eventualmente, nelle aree con presenza di lingue minoritarie, accanto alla denominazione ufficiale dei Comuni e dei luoghi, altri «toponimi conformi alle tradizioni ed agli usi locali».

La previsione che gli enti locali dell'area in cui è accertata la presenza della minoranza linguistica friulana possano escludere la denominazione ufficiale, optando per toponimi solo in friulano, che divengono le denominazioni ufficiali di Comuni e località, evidentemente altera il disegno generale della legge n. 482 del 1999, fondato non solo sulla valorizzazione delle lingue e delle culture minoritarie, ma anche sulla preservazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana.

Parimenti fondata è la questione riferita all'art. 12, comma 3, della legge regionale dove è previsto che, qualora i genitori non vogliano che ai figli sia impartito l'insegnamento della lingua friulana, sono tenuti a comunicarlo al momento dell'iscrizione, previa adeguata informazione, su richiesta scritta dell'istituzione scolastica. Il silenzio serbato sul punto dai genitori equivale ad un vero e proprio assenso, fatta salva la possibilità di modificare tale decisione in occasione dell'apertura del nuovo anno scolastico.

La censurata disposizione contrasta palesemente con quanto previsto dal legislatore statale nell'art. 4, commi 2 e 5, della legge n. 482 del 1999, che stabilisce, invece, che «al momento della preiscrizione i genitori comunicano alla istituzione scolastica interessata se intendono avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua della minoranza».

Da rilevare è che le previsioni della legge n. 482 del 1999 presidiano la piena libertà educativa della famiglia, che non deve doversi distinguere in negativo per esprimere la propria mancanza di volontà di far seguire ai propri figli le lezioni di lingua friulana.

Fondata, da ultimo, è la questione relativa all'art. 14, commi 2 e 3, della legge regionale stante, per un verso, la previsione dell'insegnamento della lingua friulana per almeno un'ora alla settimana e per altro verso, la previsione dell'uso della lingua friulana come «lingua veicolare», vale a dire che la lingua minoritaria viene indicata come modalità sussidiaria e strumentale di comunicazione per l'insegnamento di altre discipline.

L'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 14 contrasta con l'art. 4, comma 2, della legge n. 482 del 1999, che attribuisce all'autonomia didattica delle scuole la deliberazione dei tempi di insegnamento della lingua friulana.

È ben vero che l'autonomia delle istituzioni scolastiche «non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione», ma è altrettanto innegabile «che a tali istituzioni [debbono essere] lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare» (sentenza n. 13 del 2004). L'art. 4, comma 2, della legge n. 482 del 1999 contempera le ragioni sottese alla tutela e valorizzazione della lingua friulana in ambito didattico, e l'autonoma determinazione dei percorsi formativi tracciati dalle istituzioni scolastiche. La previsione di una fascia temporale minima, comunque obbligatoria, di insegnamento della lingua friulana, altera, pertanto, detto equilibrio.

Per le medesime ragioni, il comma 3 dell'art. 14 confligge con l'art. 4, comma 2, della legge n. 482 del 1999, che attribuisce all'autonomia delle scuole la deliberazione delle «metodologie» didattiche da utilizzare, mentre la previsione, da parte della norma censurata, che si debba adottare «il metodo basato sull'apprendimento veicolare integrato» della lingua friulana limita drasticamente le scelte didattiche operabili dalla scuola.

Inoltre, l'apprendimento veicolare integrato delle lingue dovrebbe presupporre un consenso generalizzato alla frequenza dei corsi di insegnamento della lingua friulana, poiché altrimenti coloro che non frequentano questi corsi sarebbero privati dell'insegnamento delle materie «veicolate» dal friulano o alcuni insegnamenti dovrebbero essere effettuati due volte.

Infondata, invece si rivela la questione relativa all'art. 18, comma 4, della legge regionale poiché nel legittimare la Regione a «sostenere» l'insegnamento della lingua friulana anche nelle istituzioni scolastiche situate nelle aree escluse dal territorio di insediamento della minoranza friulana, non viola l'art. 4 della legge n. 482 del 1999, dal momento che il legislatore regionale si è limitato a prevedere una mera possibilità di sostegno economico da parte della stessa Regione alle istituzioni scolastiche (di qualsiasi grado) che, nella loro autonomia, ritengano utile sviluppare, anche in aree esterne alla zonizzazione territoriale, l'insegnamento della lingua friulana.

Non solo disposizioni del genere erano già contenute nella legge regionale n. 15 del 1996 (artt. 19 e 27), ma gli artt. 12, comma 2, 14 e 16 della stessa legge n. 482 del 1999 prevedono la possibilità per le Regioni di sostenere, mediante le loro finanze, iniziative culturali od informative connesse alle lingue minoritarie senza incontrare limiti territoriali.

Un'altra decisione che ha avuto ad oggetto, sia pure in maniera meno centrale, la tutela delle lingue minoritarie, è la sentenza n. **315**, nella quale la Corte nega fondamento alla censura mossa avverso le norme contenute nell'art. 14, commi 1 e 5, della legge della Provincia di Bolzano n. 4 del 2008, nella parte in cui, sostituendo il testo in lingua tedesca delle lettere *j*) e *aa*) del comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8, e non riportando la formulazione delle stesse in lingua italiana, violerebbero l'articolo 99 dello Statuto speciale di autonomia (d.P.R. n. 670 del 1972) secondo cui la lingua italiana è la lingua ufficiale dello Stato e fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali è prevista la redazione bilingue.

Per la Corte, è di tutta evidenza che la norma impugnata, come tutta la legge provinciale n. 4 del 2008, risulta pubblicata in entrambe le lingue, ivi comprese le modifiche ai testi in tedesco di cui ai commi 1 e 5 dell'art. 14 impugnato, così come, al comma 4, in entrambe le lingue è redatto il testo della modifica. Trattandosi, in ambedue i casi, di modifiche della sola traduzione, rispettivamente, in tedesco e in italiano, la redazione nella diversa lingua riporta il nuovo testo nella lingua su cui va ad incidere.

### **3. La condizione giuridica dello straniero**

Sulla scorta della pronuncia n. 306 del 2008, la sentenza n. **11** ha giudicato costituzionalmente illegittimi l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e l'art. 9, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dal d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità di cui alla legge 30 marzo 1971, n. 118 possa essere attribuita agli stranieri *extracomunitari* solo perché non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno e ora previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. I Giudici ribadiscono quanto già affermato con riferimento alla indennità di accompagnamento per inabilità, evidenziando la intrinseca irragionevolezza del complesso normativo e la disparità di trattamento che esso determina tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia: tali rilievi valgono a maggior ragione per la pensione di inabilità perché, mentre l'indennità di accompagnamento è concessa per il solo fatto della minorazione, senza che le condizioni reddituali vengano in rilievo, la pensione è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una

misura fissata dalla legge.

In tema di reati legati all'espulsione dal territorio dello Stato, l'ordinanza n. **41** ha considerato manifestamente priva di fondamento la questione avente ad oggetto l'art. 14, comma 5-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dal decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271, censurato nella parte in cui, nel configurare come delitto la condotta dello straniero che venga trovato nel territorio dello Stato dopo essere stato espulso ai sensi del precedente comma 5-*ter*, non contiene la clausola "senza giustificato motivo". Infatti, premesso che le scelte legislative aventi ad oggetto la configurazione delle fattispecie criminose e il relativo trattamento sanzionatorio sono censurabili solo in caso di irragionevolezza, appare evidente l'eterogeneità tra la fattispecie censurata e quella, posta a raffronto, del reato di indebita inosservanza dell'ordine di allontanamento del questore, poiché, mentre in questo caso si è di fronte ad un comportamento omissivo, nell'altro lo straniero, già resosi inottemperante all'ordine di allontanamento e successivamente espulso con accompagnamento coattivo alla frontiera, è rientrato illegalmente nel territorio. Pertanto, a fronte della peculiarità della fattispecie, non appare irragionevole la scelta di non attribuire rilievo a circostanze diverse dalle esimenti di carattere generale. E' stata, altresì, esclusa la violazione della finalità rieducativa della pena, prospettata dal rimettente come conseguenza automatica della presunta irragionevolezza.

Il successivo comma 5-*quinquies* dello stesso art. 14 è al centro dell'ordinanza n. **67** che, ripercorrendo in breve la motivazione della sentenza n. 236 del 2008, ha giudicato manifestamente infondati i dubbi relativi alla previsione dell'arresto obbligatorio per il delitto di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento del questore. Infatti, va esclusa la ipotizzata intrinseca contraddittorietà della norma, visto che la trasformazione della fattispecie da contravvenzione in delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni *ex* legge n. 271 del 2004 ha reso possibile l'applicazione di misure cautelari personali nei confronti dell'arrestato per detto reato, eliminando la contraddizione riscontrata in passato dalla Corte con la sentenza n. 223 del 2004.

#### **4. L'Italia e gli ordinamenti sovranazionali**

a) Per quanto riguarda il diritto comunitario, e fatto salvo quando specificamente si dirà nelle sezioni successive, si ricorda qui che per giurisprudenza costituzionale costante, confermata dalla sentenza n. **125**, «nei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato»: così, «le norme derivanti dalla fonte comunitaria vengono a ricevere, ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne e, se munite di efficacia diretta, precludono al giudice nazionale di applicare la normativa interna con esse ritenuta inconciliabile». Sulla base di ciò, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 3, commi 9, lettera *a*), ultima parte, e 10 della legge 8 agosto 1995, n. 335, in combinato disposto con l'art. 15 del regolamento del Consiglio delle Comunità europee n. 659/1999 del 22 marzo 1999: infatti, «il combinato disposto realizzato dal rimettente non è consentito perché si risolve nella fusione di due norme [...] destinate invece a restare distinte, in quanto appartenenti ad ordinamenti diversi, pur se coordinati, e che non sono suscettibili di essere lette in combinazione appunto perché tra loro contrastanti». Ne consegue la non corretta individuazione della disposizione da sottoporre a scrutinio di costituzionalità.

Inoltre, il rimettente erra nell'interpretare le norme comunitarie che giudica applicabili: infatti, dopo aver rilevato che, secondo l'ordinamento interno, il diritto azionato dall'INPS per il recupero di contributi omessi sarebbe soggetto alla prescrizione quinquennale, ravvisa nell'art. 15 del regolamento n. 659/1999 suddetto la norma comunitaria rilevante, che fissa un periodo limite di dieci anni per il recupero degli aiuti di Stato illegittimamente concessi, sostenendo che detto termine sarebbe destinato a dispiegare efficacia non solo nei rapporti tra Commissione e Stato

membro ma anche tra quest'ultimo e i beneficiari degli aiuti da recuperare. In realtà, detta interpretazione è giudicata non plausibile. Essa si fonda sull'art. 14 del regolamento, che si limita ad esprimere il principio secondo cui le procedure dirette al recupero dell'aiuto incompatibile sono disciplinate dal diritto nazionale, a condizione che consentano l'esecuzione immediata della decisione della Commissione, dall'art. 15 dello stesso regolamento, che si riferisce ai poteri della Commissione in rapporto non alle azioni di recupero avviate nell'ambito degli ordinamenti nazionali ma alle iniziative intraprese dalla Commissione stessa, e da una decisione della Commissione europea del 28 giugno 2000 riguardante aiuti di Stato concessi dalla Germania alla società Salzgitter, che si limita a ribadire che le disposizioni del diritto nazionale non vanno applicate in modo da rendere impossibile la ripetizione degli aiuti. A ciò si aggiunga che la sentenza della Corte di giustizia 22 aprile 2008, C-408/04, che trae spunto dalla decisione della Commissione ora citata, nel prendere in esame il periodo limite ed il termine di prescrizione di cui all'art. 15 del regolamento, ne tratta a proposito del tempo di cui dispone la Commissione per esercitare la sua funzione di controllo della compatibilità dell'aiuto e per la conseguente ingiunzione di recupero allo Stato membro.

Pertanto, l'omessa considerazione dei profili suindicati rende non plausibile l'individuazione dell'art. 15 come norma applicabile nell'ambito dell'azione di recupero proposta dallo Stato membro nei confronti del beneficiario degli aiuti ritenuti incompatibili, con conseguente erroneità del presupposto interpretativo.

b) Il presunto contrasto tra la normativa interna e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stato portato all'esame della Corte in più occasioni. Tra esse merita innanzi tutto segnalare l'ordinanza n. **97** (confermata dalla successiva ordinanza n. **301**), nella quale la Corte ha affrontato il problema del presunto contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, degli artt. 200, 322-ter del codice penale e 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui prevedono la confisca obbligatoria cosiddetta "per equivalente" – vale a dire, la confisca di beni di cui il reo abbia la disponibilità, per un valore corrispondente a quello del profitto derivante dal reato – anche per i reati tributari commessi precedentemente alla loro entrata in vigore. Secondo il giudice rimettente tale confisca, dovendosi formalmente qualificare come misura di sicurezza e non come pena, dovrebbe essere retroattivamente applicata anche a reati commessi nel tempo in cui non era legislativamente prevista ovvero risultava diversamente disciplinata quanto a tipo, qualità e durata, con la conseguenza che essa risulterebbe in contrasto con l'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, assunto quale parametro interposto. Questa disposizione, nel prevedere che non possa essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è commesso, vieta, secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'applicazione retroattiva anche della confisca "per equivalente", che, quale misura di sicurezza di carattere eminentemente sanzionatorio, deve invece essere sostanzialmente assimilata a una pena. Ad avviso della Corte costituzionale è però erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente, giacché l'art. 1, comma 143, della legge n. 244 del 2007 non opera retroattivamente, avendo la confisca in parola una connotazione prevalentemente afflittiva ed una natura «eminentemente sanzionatoria», che impediscono l'applicabilità a tale misura patrimoniale del principio generale dell'art. 200 cod. pen., secondo cui le misure di sicurezza sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione, e possono essere, quindi, retroattive. Da un lato, infatti, l'art. 25, comma secondo, Cost. vieta l'applicazione retroattiva di una sanzione penale, come deve qualificarsi la confisca per equivalente, e dall'altro «la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto in contrasto con i principi sanciti dall'art. 7 della Convenzione l'applicazione retroattiva di una confisca di beni riconducibile proprio ad un'ipotesi di confisca per equivalente (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza n. 307A/1995, Welch v. Regno unito)».

Nell'ordinanza n. **143** è stato invece affrontato il dubbio di legittimità costituzionale relativo all'art. 246 del codice di procedura civile nella parte in cui non consente, neppure nel caso in cui non si disponga di alcun altro strumento di prova, di assumere come testimoni persone pur

portatrici di interessi giuridicamente qualificati o addirittura già presenti nel processo come parti. Tale disposizione contrasterebbe, in ipotesi, oltre che con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, con l'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6, primo comma, CEDU, come interpretata dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, per presunta vulnerazione del principio di parità delle armi.

La Corte ha però negato il contrasto della norma impugnata con la disposizione della CEDU, avendo la giurisdizione di Strasburgo chiarito che la violazione dell'art. 6 sussiste «allorché una delle due parti in causa sia posta dalla norma processuale in posizione di svantaggio nei confronti dell'altra» ed applicandosi viceversa l'art. 246 cod. proc. civ. «a tutte le parti del giudizio, escludendo, per ciascuna di esse e nella stessa maniera, la possibilità di indicare come testi le persone che sarebbero legittimate a partecipare al giudizio in corso». È, infatti, una «circostanza legata alla particolarità delle singole fattispecie concrete, e pertanto non riconducibile ai vincoli dettati dall'art. 246 cod. proc. civ., l'esistenza di disposizioni di carattere sostanziale che [...], prevedendo ipotesi di presunzioni *juris tantum*, comportano una ripartizione ineguale dell'onere probatorio, così rendendo la posizione processuale di una delle parti più gravosa di quella dell'altra».

Ad una presunta violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art. 1 del Protocollo addizionale faceva, tra l'altro, riferimento anche la questione sollevata dal Collegio arbitrale di Napoli e risolta dalla Corte con l'ordinanza n. **162**. Secondo il rimettente, le norme impugnate (art. 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267; art. 8, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 354; art. 1, comma 2-*quater*, del decreto-legge 7 febbraio 2003, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2003, n. 62) sarebbero state in contrasto, oltre che con gli articoli 3, 5, 24, 41, 42, e 120 della Costituzione, anche con l'art. 117, primo comma., nella parte in cui escludono che le controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali possano essere devolute a collegi arbitrali.

La Corte ha escluso la sussistenza di detto contrasto, in quanto è lo stesso rimettente a rilevare che non solo la Convenzione «non contempla disposizioni specificamente dedicate alla tutela dell'autonomia privata», ma anche che «la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, seppure non rinvenendo nel testo della CEDU una tutela diretta della libertà di iniziativa economica privata e, quindi, dell'autonomia contrattuale, ha fatto, comunque, discendere l'obbligo per gli Stati contraenti di non introdurre limitazioni all'autonomia contrattuale se non laddove queste siano strettamente connesse alla tutela di un interesse generale». Tale tutela è stata, nella specie, appunto ritenuta preminente dalla Corte, in quanto giustificata anche dal «particolare rilievo sociale» delle controversie *de quibus* (ordinanza n. 11 del 2003).

Per le stesse ragioni è stata ritenuta non sussistente l'ipotizzata violazione della libertà di iniziativa privata da parte dell'art. 3, comma 2 [secondo periodo], del decreto-legge n. 180 del 1998, censurato nella parte in cui esclude dall'applicazione del divieto di devoluzione a collegi arbitrali delle controversie in questione soltanto le «controversie per le quali sia stata già notificata la domanda di arbitrato alla data di entrata in vigore del presente decreto» e non tutte quelle relative a contratti già stipulati contenenti clausole compromissorie.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ed in particolare ancora il suo art. 6, è stata invocata dai giudici rimettenti anche con riferimento alla presunta illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. – dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (sentenza n. **311**).

Tale disposizione interpreta l'art. 8, comma 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), che, nel disciplinare il trasferimento di dipendenti di enti locali nei ruoli statali del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) del settore scuola, ne prevedeva l'inquadramento nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti, consentendo l'opzione per l'ente di appartenenza, qualora le qualifiche e i profili non avessero trovato corrispondenza. La norma aveva, infatti, stabilito che a detto personale fosse

riconosciuta «ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza». Successivamente, un accordo tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali aveva considerato il principio del maturato economico in luogo di quello della complessiva anzianità conseguita.

La disposizione impugnata stabilisce che «il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999 costituito dallo stipendio, dalla retribuzione individuale di anzianità nonché da eventuali indennità, ove spettanti, previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto degli enti locali, vigenti alla data dell'inquadramento. L'eventuale differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, come sopra indicato, viene corrisposta *ad personam* e considerata utile, previa temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge».

Secondo i giudici rimettenti, il legislatore nazionale avrebbe emanato una norma interpretativa in presenza di un notevole contenzioso e di un orientamento della Corte di cassazione sfavorevole allo Stato, in tal modo violando il principio di «parità delle armi», non essendo l'invocata esigenza di «governare una operazione di riassetto organizzativo» del settore interessato dell'amministrazione pubblica sufficiente ad integrare quelle «ragioni imperative d'interesse generale» che permetterebbero di escludere la violazione del divieto d'ingerenza.

La Corte costituzionale, esaminando la conferente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ha rilevato come quest'ultima non abbia inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni sono stati considerati compatibili con l'art. 6 della Convenzione europea particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali. Ciò è avvenuto, ad esempio, quando ricorrevano ragioni storiche epocali, come nel caso della riunificazione tedesca (caso Forrer-Niederthal c. Germania, sentenza del 20 febbraio 2003), o quando l'intervento del legislatore, allo scopo di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, aveva inteso ristabilire, con la legge retroattiva, un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore.

I principi enunciati dalla Corte europea e la ricostruzione della portata e degli obiettivi della norma censurata, peraltro già operata dalla Corte con la sentenza n. 234 del 2007, valgono ad escludere la sussistenza dell'asserito contrasto, dovendosi negare l'esistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea, come peraltro riconosciuto da una parte della giurisprudenza di legittimità.

Il legislatore nazionale non ha travalicato i limiti fissati dalla Convenzione europea, poiché il suo intervento non ha determinato «una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita, dal momento che i livelli retributivi già raggiunti vengono oggettivamente salvaguardati, ma si dimostra coerente con l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro differenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico». Secondo la Corte, infatti, ricorrono più di una tra quelle «ragioni imperative di interesse generale» che consentono, nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione europea e nei limiti evidenziati dalla Corte di Strasburgo, interventi interpretativi e retroattivi, sia perché «emerge nella norma censurata l'esigenza di "ristabilire" una delle possibili direzioni dell'originaria intenzione del legislatore», sia perché l'intervento del legislatore «non ha vanificato del tutto i diritti sorti ed acquisiti sulla base della legge interpretata, restando intatti quelli al trattamento migliore conseguito dopo l'inquadramento nel nuovo ruolo, mediante la conservazione di un assegno personale», sia perché appare evidente



«la conformità di tale interpretazione con la finalità di garantire una generale perequazione di tutti i lavoratori del comparto scuola», sia, infine, perché «il procedimento relativo alla vicenda del trasferimento dei dipendenti ATA [ha] avuto la garanzia di un processo equo, anche attraverso l'incidente di costituzionalità conclusosi con una dichiarazione di infondatezza della questione, rispetto a parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale, pienamente compatibile, così interpretata, con il quadro costituzionale italiano».

Da segnalare, da ultimo, la sentenza n. **317**, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente la restituzione dell'imputato, che non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale, nel concorso delle ulteriori condizioni indicate dalla legge, quando analoga impugnazione sia stata proposta in precedenza dal difensore dello stesso imputato.

La rimettente Corte di cassazione aveva, in particolare, invocato la violazione degli artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione, tra l'altro, all'art. 6 della CEDU. Nel merito, la Corte costituzionale ha escluso che il diritto di difesa del contumace inconsapevole debba bilanciarsi con il principio di ragionevole durata del processo, di cui al secondo comma dell'art. 111 della Costituzione, poiché tali principi «non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie».

La Consulta ha sottolineato come a rilevare sia «esclusivamente la durata del “giusto” processo, quale delineato dalla stessa norma costituzionale invocata come giustificatrice della limitazione del diritto di difesa del contumace. Una diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all'interno dello stesso art. 111 Cost., che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall'altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti. Un processo non “giusto”, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata». Non solo è stato sottolineato come, a ben vedere, «non si tratterebbe di un vero bilanciamento, ma di un sacrificio puro e semplice, sia del diritto al contraddittorio sancito dal suddetto art. 111 Cost., sia del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24, secondo comma, Cost.: diritti garantiti da norme costituzionali che entrambe risentono dell'effetto espansivo dell'art. 6 CEDU e della corrispondente giurisprudenza della Corte di Strasburgo», ma è stato altresì precisato che un «incremento di tutela indotto dal dispiegarsi degli effetti della normativa CEDU certamente non viola gli articoli della Costituzione posti a garanzia degli stessi diritti, ma ne esplicita ed arricchisce il contenuto, innalzando il livello di sviluppo complessivo dell'ordinamento nazionale nel settore dei diritti fondamentali».

Né a salvare la norma impugnata potrebbe valere il richiamo ai principi dell'unicità del diritto all'impugnazione e del divieto di *bis in idem*, poiché da tali principi «non possono essere tratte conclusioni limitative di un diritto fondamentale».

Non si può ammettere che l'esercizio di un diritto fondamentale sia sottratto al suo titolare, il quale «può essere sostituito solo nei limiti strettamente necessari a sopperire alla sua impossibilità di esercitarlo e non deve trovarsi di fronte all'effetto irreparabile di una scelta altrui, non voluta e non concordata, potenzialmente dannosa per la sua persona. Nell'accogliere parzialmente la questione, la Corte ha, tuttavia, cura di precisare che non solo essa si limita ad eliminare «una specifica violazione al diritto di difesa ed al contraddittorio dell'imputato contumace inconsapevole, allo scopo di rendere effettiva proprio la misura ripristinatoria scelta dal legislatore - la rimessione nel termine per proporre impugnazione - senza profilare un nuovo modello di processo al contumace», ma anche che, pur consapevole che qualunque «decisione di accoglimento produce effetti sistemici», la Corte medesima non può «negare il suo intervento a tutela dei diritti fondamentali per considerazioni di astratta coerenza formale».



## *Capitolo II*

### *Diritti e doveri degli individui*

#### *Sezione I*

#### *I rapporti civili*

##### *1. I principî costituzionali in materia penale*

«La riserva di legge in materia penale non esclude che il legislatore possa inserire nella descrizione del fatto incriminato il riferimento ad elementi “esterni” al precetto penale aventi il carattere della “normatività” [...] postulando, quindi, una integrazione “eteronoma” della norma incriminatrice».

Partendo da tale presupposto, la sentenza n. **21** ha dichiarato non fondato il dubbio di costituzionalità dell’art. 12, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come sostituito dall’art. 11, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, censurato perché, punendo chi compie atti diretti a procurare l’ingresso illegale di un soggetto in altro Stato del quale non è cittadino o non ha titolo di residenza permanente, delinea un reato a condotta libera avente come unico elemento tipizzante il requisito di illiceità speciale rappresentato dalla illegalità dell’ingresso in altro Stato del soggetto favorito, illiceità che deve essere stabilita in base alla normativa dello Stato estero di destinazione.

Osserva la Corte che gli elementi normativi del fatto possono implicare «non soltanto un richiamo di altre disposizioni di legge statale (interna) o di atti equiparati, ovvero di fonti diverse, pur sempre interne, [...] ma anche, eventualmente, di norme di ordinamenti stranieri».

Questa integrazione eteronoma del precetto non è senza limiti: se è «una normativa extranazionale a concorrere all’identificazione e a fornire la base di valutazione della condotta penalmente repressa», ai fini del rispetto della riserva di legge «deve essere il legislatore nazionale ad individuare, e in termini di immediata percepibilità, il “nucleo di disvalore” della condotta incriminata [...] e debbono risultare adeguatamente identificate le norme straniere chiamate ad integrare il precetto».

La Corte ha valutato che, nella specie, le suddette condizioni fossero state rispettate, essendo chiaro quale tipo di attività il legislatore volesse reprimere (favoreggiamento dell’ingresso *contra ius* di un soggetto in altro Stato) ed essendo adeguata «l’identificazione della disciplina di riferimento, tenuto conto anche del fatto che l’ingresso in altro Stato è attività istituzionalmente oggetto di regolamentazione normativa».

Se il principio della riserva di legge «demanda in via esclusiva al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, impedendo alla Corte di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, ovvero anche di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità» (ordinanza n. **66**), è evidente che la Consulta non può effettuare interventi additivi *in malam partem* in materia penale: invero, il principio «non preclude, in senso assoluto, l’adozione di pronunce aventi una simile efficacia», ma esse «sono ammissibili solo quando l’effetto *in malam partem* non discende dall’introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti.. ovvero dal ripristino di una norma abrogata espressiva di scelte di criminalizzazione non più attuali» ma rappresenta «il risultato della riespansione di una norma generale o comune, conseguendo, pertanto, a decisioni ablative di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o condotte alla sfera applicativa della prima, vale a dire alla eliminazione di disposizioni qualificabili come norme penali di favore» (sentenza n. **57**; sulla manifesta inammissibilità di questioni che implicano un intervento additivo *in malam partem* anche **ordinanze nn. 5, 34, 103, 204**).

Il principio di determinatezza della fattispecie incriminatrice, si legge nella sentenza n. **21**, risponde ai due fondamentali obiettivi «di evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo» e di «garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta». Pertanto, l'inclusione nella formula descrittiva di clausole generali o concetti elastici di per sé non vulnera l'art. 25 Cost., sempre che la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta al giudice «di stabilire il significato di tale elemento, mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato». Alla luce di tale assunto la Corte ha dichiarato non fondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 12, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come sostituito dall'art. 11, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, censurato ove punisce chi compie atti diretti a procurare l'ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente: infatti, quale sia la condotta repressa è immediatamente percepibile, in quanto si intende colpire chi agevoli in qualunque modo un'altra persona a varcare i confini di altro Stato in violazione delle norme di quello Stato in materia di ingresso degli stranieri nel territorio.

## ***2. I principi costituzionali in materia processuale***

### ***2.1. Il giusto processo***

L'art. 111 Cost. è stato più volte evocato quale parametro sulla cui base valutare la conformità a Costituzione delle norme impugnate, sia nella parte in cui garantisce la parità tra le parti del processo, sia nella parte in cui sancisce la necessità di un effettivo contraddittorio tra le stesse, sia, infine, nella parte in cui afferma che ogni giudizio deve avere una durata ragionevole.

Secondo la sentenza n. **20** (per la quale si veda anche il paragrafo sul diritto di difesa), il principio del giusto processo, finalizzato ad assicurare che gli strumenti procedurali vigenti pongano accusa e difesa in una posizione di parità e garantiscano la piena attuazione del contraddittorio e la ragionevole durata del giudizio, comporta «garanzie di carattere esclusivamente processuale».

«Il contraddittorio è garanzia insostituibile nell'ordinamento processuale di uno Stato di diritto»: sulla base di tale assunto la sentenza n. **173** ha – come meglio analizzato in seguito – accolto le censure mosse all'art. 240, commi 4 e 5, cod. proc. pen., che non prevedeva che nell'udienza camerale tenuta dal GIP per decidere della distruzione immediata dei documenti recanti dati illegalmente acquisiti inerenti a comunicazioni telefoniche o telematiche o informazioni illegalmente raccolte si osservassero, per la disciplina del contraddittorio, le regole di cui all'art. 401, commi 1 e 2, cod. proc. pen. L'aver delineato un procedimento incidentale di tal fatta - che culmina con la distruzione di corpi di reato e incide fortemente sullo svolgimento successivo del processo - secondo il modello dettato dall'art. 127 cod. proc. pen., configurando, cioè, un contraddittorio solo eventuale, determina una eccessiva compressione del principio del giusto processo, che non può giustificarsi con la necessità di far fronte agli aggravati di lavoro che procedimenti con molte parti comportano, posto che tali aggravati vanno fronteggiati con idonee misure organizzative.

Interessanti considerazioni sul principio in esame sono contenute nella sentenza n. **184**, che ha respinto le censure mosse all'art. 442, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., richiamato dall'art. 556, comma 1, dello stesso codice, che prevede l'utilizzabilità, nel giudizio abbreviato, ai fini della decisione, degli atti di investigazione difensiva a contenuto dichiarativo unilateralmente assunti. «L'enunciazione del quarto comma dell'art. 111 Cost. - si legge nella pronuncia - secondo cui nel processo penale “la formazione della prova è regolata dal principio del contraddittorio”, non comporta che il cosiddetto profilo oggettivo del medesimo non sia correlato con quello soggettivo e non costituisca, comunque, un aspetto del diritto di difesa». Inoltre, «catalogare i diritti sanciti dall'art. 111 cost. in due classi contrapposte – ora, cioè, tra le “garanzie oggettive”, ora tra quelle

“soggettive” – risulta fuorviante nella misura in cui pretenda di reinterpretare, in una prospettiva di protezione dell’efficienza del sistema e delle posizioni della parte pubblica, garanzie dell’imputato, introdotte nello Statuto costituzionale della giurisdizione e prima ancora nelle Convenzioni internazionali essenzialmente come diritti umani». In realtà, la Carta fondamentale, nel punto in cui, al comma quinto dell’art. 111, prevede una deroga basata sul consenso dell’imputato (e non su quello delle parti), «rivela chiaramente che il principio del contraddittorio nel momento genetico della prova rappresenta precipuamente [...] uno strumento di salvaguardia del rispetto delle prerogative dell’imputato», legittimando il legislatore ordinario a prevedere ipotesi nelle quali il consenso dell’imputato, unitamente ad altri presupposti, determina l’acquisizione di elementi di prova formati unilateralmente. In questa prospettiva, il principio di parità delle parti non impone il vincolo al pubblico ministero l’utilizzabilità ai fini decisori delle investigazioni difensive, ma impegna il legislatore ad evitare che il riconoscimento all’imputato di tale facoltà non comporti «uno squilibrio costituzionalmente intollerabile tra le posizioni dei contendenti o addirittura una alterazione del sistema».

«Il principio del contraddittorio non impone che esso si espliciti con le medesime modalità in ogni tipo di procedimento e neppure sempre e necessariamente nella fase iniziale dello stesso, onde non sono in contrasto con l’art. 111, secondo comma, Cost. i modelli processuali a contraddittorio eventuale e differito: i quali, cioè, in ossequio a criteri di economia processuale e di massima speditezza, adottino lo schema della decisione *de plano* seguita da una fase a contraddittorio pieno, attivata dalla parte che intenda insorgere rispetto al *decisum*». Sulla base di quest’assunto, l’ordinanza n. **255** ha dichiarato manifestamente infondata la questione relativa al combinato disposto degli artt. 667, comma 4, e 672 cod. proc. pen. nella parte in cui – secondo l’interpretazione vincolante della Corte di cassazione – prevede che all’applicazione dell’amnistia e dell’indulto si possa provvedere “senza formalità”, intendendo quest’espressione come “d’ufficio”. Infatti, la procedura di cui sopra è conforme al dettato costituzionale perché attribuisce alle parti, una volta conosciuto il provvedimento adottato d’ufficio, «la facoltà di richiedere che la questione decisa sia nuovamente sottoposta, in contraddittorio e nelle forme previste dall’art. 666 cod. proc. pen., al vaglio del giudice dell’esecuzione».

Secondo l’ordinanza n. **170**, non è lesa la regola del giusto processo «ove il modello processuale previsto dal legislatore [...] sia tale da assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un’adeguata attività probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, la facoltà di impugnazione [...] della decisione assunta, la attitudine del provvedimento conclusivo del giudizio ad acquisire stabilità, quanto meno allo stato degli atti»: così accade nella specie, relativa alla applicazione alle controversie fallimentari della procedura camerale di cui agli artt. da 737 a 742 cod. proc. civ., a norma dell’art. 24, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, come sostituito dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5.

E’ giudicato erroneo il convincimento posto a base della questione risolta con la sentenza n.**56**, ossia che il principio di parità delle parti e del contraddittorio abbiano, a seguito dell’entrata in vigore della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, una portata più ampia di quella in precedenza desumibile dall’art. 3 Cost., laddove, viceversa, la legge costituzionale di cui sopra si è limitata «ad esplicitare nel testo della Costituzione principi che la giurisprudenza di questa Corte aveva già tratto dagli artt. 3 e 24 Cost. e aveva posto a fondamento del “giusto processo”». Rispetto a detti principi, quindi, «l’art. 111, secondo comma, Cost., non ha carattere innovativo».

Anche nel processo amministrativo – si legge nella sentenza n.**108** – il principio di parità tra le parti non comporta necessariamente l’identità dei rispettivi poteri processuali, purchè le dissimmetrie siano sorrette da «una razionale giustificazione»: in particolare, una ragionevole dissimmetria si può giustificare alla luce dell’art. 113 Cost., che è rivolto a garantire il cittadino contro gli atti della pubblica amministrazione, il cui diritto di difesa può, pertanto, essere compresso. Nella specie, è stata ritenuta priva di fondamento la questione avente ad oggetto l’art. 4, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, a norma del quale conseguono l’abilitazione professionale i candidati che abbiano superato le prove d’esame scritte e orali anche se l’ammissione alle

medesime o la ripetizione della valutazione da parte della commissione sia stata operata a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela.

Osserva la Corte che la norma vuole evitare che il superamento delle prove di un esame di abilitazione sia reso inutile dalle vicende processuali successive al provvedimento con cui un giudice o la stessa amministrazione abbiano disposto l'ammissione alle prove d'esame o la ripetizione della valutazione: si tratta di una scelta operata in sede di bilanciamento dell'interesse, da un lato, alla piena e definitiva verifica della legittimità degli atti compiuti dall'amministrazione nel corso del procedimento di esame - interesse «che indurrebbe a consentire la prosecuzione del processo sino alla sua naturale conclusione» - dall'altro, l'interesse a evitare che gli esami si svolgano inutilmente e che la lentezza dei processi ne renda incerto l'esito e, soprattutto, l'affidamento del privato che abbia superato le prove.

Il legislatore ha ritenuto di contemperare i diversi interessi rilevanti «accordando una particolare tutela all'affidamento del cittadino», con conseguente compressione del diritto di difesa dell'amministrazione, poiché, mentre al ricorrente che soccomba in primo grado o nel processo cautelare è assicurata la possibilità di ricorso, se è l'amministrazione a soccombere è possibile che il secondo grado di giudizio non abbia luogo perché il superamento delle prove può determinare l'estinzione del processo.

Tale bilanciamento «non è irragionevole»: il diritto di difesa dell'amministrazione è solo compresso ma non eliminato e tale compressione «è giustificata dal fatto che dell'interesse pubblico all'accertamento dell'idoneità del candidato, di cui l'amministrazione stessa è portatrice, la disposizione si fa comunque carico, richiedendo il superamento della prova»; infatti, è solo a seguito della ripetizione della stessa o della nuova valutazione, con esito positivo, che il candidato consegue l'abilitazione. Sullo stesso tema, l'ordinanza n. **158**, che alla presente sentenza si richiama.

Non vulnera il principio di parità delle parti la disciplina, di cui agli artt. 420-ter, comma 5, e 484, comma 2-bis, cod. proc. pen., che non consente al giudice del dibattimento di rinviare a nuova udienza nel caso in cui l'assenza del difensore della parte civile sia dovuta a assoluta impossibilità a comparire per legittimo impedimento prontamente comunicato (sentenza n. **217**). Infatti, l'attribuzione alla parte civile della facoltà di trasferire, in qualunque momento, l'azione per il risarcimento del danno da reato in sede civile «esclude di regola pregiudizi agli interessi di cui è portatrice».

Non lede la parità neppure l'art. 246 cod. proc. civ., che esclude per tutte le parti del giudizio, nella stessa maniera, la possibilità di indicare come testi persone che sarebbero legittimate a partecipare al giudizio stesso (ordinanza n. **143**): inoltre, è circostanza legata alle particolarità delle singole fattispecie concrete l'esistenza di disposizioni di carattere sostanziale che comportano una ripartizione diseguale dell'onere probatorio, prevedendo ipotesi di presunzioni *iuris tantum*, rendendo, così, la posizione di una delle parti più gravosa di quella dell'altra.

Ancora, l'esclusione del potere del pubblico ministero di impugnare le sentenze di proscioglimento del giudice di pace «non può – secondo l'ordinanza n. **42** – ritenersi eccedente i limiti di compatibilità con il principio di parità delle parti, trovando una sufficiente *ratio* giustificatrice sia nella ritenuta opportunità di evitare un secondo giudizio di merito nei confronti di soggetti già prosciolti per determinati reati “di fascia bassa”, [...], sia nell'ottica del riequilibrio dei poteri rispetto ad un assetto nel quale ad essere collocato in posizione di svantaggio era, sotto certi aspetti, l'imputato».

Non comporta *vulnus* al principio di parità delle parti la norma che non consente al pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di non luogo a procedere che, a differenza di quelle di proscioglimento, non sono alternative alla condanna ma al rinvio a giudizio: in effetti, con la novella del 2006 – si osserva nella sentenza n. **242** – il potere di appello contro la sentenza di non luogo a procedere è stato sottratto ad entrambe le parti e, nello stesso tempo, «l'epilogo alternativo dell'udienza preliminare, sfavorevole all'imputato – ossia il decreto di rinvio a

giudizio – non è impugnabile da parte di alcuno». Inoltre, «la paralisi della domanda di giudizio del pubblico ministero, conseguente alla sentenza di non luogo a procedere, non è comunque definitiva». Pertanto, la scelta normativa in discussione appare non contrastante con il principio di parità delle parti.

Anche il profilo della ragionevole durata è stato più volte oggetto dell'attenzione della Corte. Secondo il *dictum* della sentenza n. **56**, esso «va contemperato, alla luce del richiamo al connotato di “ragionevolezza” che compare nel testo del parametro, con il complesso delle altre garanzie costituzionali rilevanti nel processo medesimo», con la conseguenza che «possono arrecare un *vulnus* a tale principio solamente quelle norme che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza».

Nella sentenza n. **63** si è ribadito che ad esso «possono arrecare un *vulnus* solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza e tali non possono essere considerate le disposizioni con le quali il legislatore, nell'esercizio non irragionevole dell'ampia discrezionalità di cui gode in tema di individuazione del giudice competente, definisce l'ambito della cognizione dei singoli organi giurisdizionali» (nella specie, la Corte ha concluso per la inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 1917, secondo comma, cod. civ., nella parte in cui non prevede a favore del lavoratore azione diretta contro l'assicuratore del datore di lavoro per il credito risarcitorio da danno differenziale derivante da infortunio sul lavoro).

Parimenti, si legge nella sentenza n. **242** (ed anche nella n. **64**) che «una lesione del predetto principio non è comunque configurabile ove l'allungamento dei tempi del procedimento, eventualmente indotto dalla norma denunciata, risulti compensato dal possibile risparmio di attività processuali su altri versanti, rimanendo, in tal caso, affidata alla discrezionalità legislativa la valutazione comparativa tra “costi” e “benefici” della scelta operata».

## **2.2. Il diritto di difesa**

Il diritto di difesa va, secondo la sentenza n. **142**, annoverato fra i diritti fondamentali, la cui effettività «viene meno non soltanto se le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, ma anche se è impossibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso». Alla luce di ciò, la Corte ha “salvato” la disposizione di cui all'art. 416 cod. proc. pen., contestato in quanto non prevede una sanzione di nullità per i casi in cui il fascicolo trasmesso al giudice con la richiesta di rinvio a giudizio sia predisposto senza l'osservanza delle prescrizioni nello stesso articolo contenute, posto che «l'ordinamento rende praticabile una gamma di possibili reazioni all'eventuale, censurabile comportamento dell'ufficio del pubblico ministero, che abbia depositato un fascicolo difforme dalle prescrizioni».

«Non è sufficiente l'astratta previsione del diritto di difesa [...], ma è necessario che sia garantito il suo effettivo esercizio» e «la determinazione, per effetto di previsioni normative, di situazioni di grave difficoltà nel normale esercizio del diritto delle parti alla prova incide sulla sua effettività ed è [...] costituzionalmente inaccettabile»: così la sentenza n. **173** ha concluso che il prevedere il rito camerale per l'udienza tenuta dal GIP per decidere della distruzione di supporti recanti dati illegalmente acquisiti inerenti a comunicazioni telefoniche o telematiche o informazioni illegalmente raccolte comporta una «eccessiva limitazione [anche ] dei diritti di difesa e di azione».

Parimenti, nella sentenza n. **64** si legge che «una compromissione costituzionalmente rilevante del diritto di difesa è ravvisabile solo quando vengano imposti alla parte oneri o adempimenti tali da renderne impossibile o estremamente difficile l'esercizio, onde non basta, per dimostrare la compromissione stessa, allegare mere difficoltà di fatto o generici incrementi delle spese difensive conseguenti, in assunto, a determinate scelte legislative in tema di disciplina degli atti processuali».

Come osservato nella sentenza n. **20**, gli artt. 24 e 113 Cost. enunciano il principio dell'effettività del diritto di difesa, in generale – il primo – e contro gli atti della pubblica amministrazione – il secondo: entrambi operano esclusivamente sul piano processuale, essendo volti a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali messi a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti.

Viceversa, le norme censurate – art. 22, nono comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1934, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 1993, n. 36, sostituito dall'art. 1-*bis* del decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180; artt. 17-*bis*, 22, 23 e 24, primo comma, del regio decreto 23 gennaio 1934, n. 37 – che, negli esami per l'abilitazione all'esercizio della professione forense, prevedono l'obbligo di giustificare e/o motivare il voto verbalizzato in termini alfanumerici delle prove scritte, non interferiscono con il diritto di difesa poiché concernono un momento del procedimento amministrativo che regola lo svolgimento dei suddetti esami, mentre «l'aspetto processuale degli strumenti predisposti dall'ordinamento per l'attuazione in giudizio dei diritti non è chiamato in gioco» (nello stesso senso, ordinanza n. **78**).

Nella già citata ordinanza n. **170** si ribadisce il consolidato orientamento secondo cui «la previsione del rito camerale per la composizione di conflitti di interesse mediante provvedimenti decisori non è di per sé suscettiva di frustrare il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo può essere modulato dalla legge in relazione alle peculiari esigenze dei vari procedimenti purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione».

Inoltre, si legge nell'ordinanza n. **134**, la garanzia del diritto di difesa «non può implicare che sia illegittimo imporre all'esercizio di facoltà o poteri limitazioni temporali, al fine di accelerazione del corso della giustizia».

Ad avviso della Corte – sentenza n. **87** – se il procedimento disciplinare riguarda un magistrato, indipendentemente dalla natura che la legge ha al procedimento attribuito e dall'autorità dinanzi al quale si svolge, «la Costituzione impone che sia assicurata, anche in sede disciplinare, la massima espansione del diritto di difesa» e le norme che consentono all'incolpato di farsi assistere solo da un altro magistrato limitano irragionevolmente questo diritto.

Per giurisprudenza costituzionale consolidata, confermata dalla sentenza n. **108**, «di fronte alla distinzione tra procedimenti disciplinari giurisdizionali e procedimenti disciplinari amministrativi [...] la proclamazione contenuta nell'art. 24 Cost., se indubbiamente si dispiega nella pienezza del suo valore prescrittivo solo con riferimento ai primi, non manca tuttavia di riflettersi, seppure in maniera più attenuata, sui secondi», nei quali debbono comunque essere assicurate «talune garanzie che non possono mancare, quali la contestazione degli addebiti e la conoscenza, da parte dell'interessato, dei fatti e dei documenti sui quali si fondano».

Non vulnera il diritto di difesa la disciplina, contenuta nell'art. 420-*ter*, comma 5, e nell'art. 484, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., che non consente al giudice del dibattimento di rinviare a nuova udienza nel caso in cui l'assenza del difensore della parte civile sia dovuta a assoluta impossibilità a comparire per legittimo impedimento prontamente comunicato. Infatti, si legge nella sentenza n. **217**, non solo il difensore può nominare un sostituto, che esercita i diritti e assume i doveri del difensore, ma l'esercizio dell'azione civile in sede penale non rappresenta l'unico strumento di tutela giudiziaria a disposizione della parte civile.

Deve essere in questa sede ricordata anche la sentenza n. **207**, analizzata nel paragrafo sulla revocazione, che ha giudicato illegittimo proprio per contrasto con l'art. 24 Cost., l'art. 391-*bis*, primo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'esperibilità del rimedio della revocazione per errore di fatto per le ordinanze pronunciate dalla Corte di cassazione *ex art.* 375, primo comma, n. 1) dello stesso codice. Ad avviso della Corte, tale diritto verrebbe «gravemente offeso se l'errore di fatto, così come descritto dall'art. 395, primo comma, numero 4), cod. proc. civ., non fosse suscettibile di emenda per essere stato commesso dal giudice cui spetta il poterdovere di nomofilachia». Perciò, ove l'errore percettivo in cui sia incorso il giudice di legittimità



(e dal quale sia derivata, come nella specie, l'indebita declaratoria di inammissibilità del ricorso) non sia emendabile attraverso uno specifico istituto processuale, si verifica «un palese contrasto [...] con l'art. 24 Cost., per di più sotto uno specifico e significativo aspetto, quale è quello di assicurare la effettività del giudizio di cassazione».

### ***2.3. L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale***

Secondo la sentenza n. **242**, non lede il principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale la norma che non consente al pubblico ministero di proporre appello avverso le sentenze di non luogo a procedere.

Si legge in motivazione che «il potere di impugnazione del pubblico ministero non costituisce estrinsecazione necessaria dei poteri inerenti all'esercizio dell'azione penale» e ciò vale – per giurisprudenza costituzionale consolidata – non solo per le sentenze emesse a seguito di giudizio abbreviato, ma in termini generali: «a corroborare l'assunto in parola giova ricordare la discrezionalità riconosciuta al pubblico ministero nella scelta se proporre o meno impugnazione».



## *Sezione II*

### *I rapporti etico-sociali*

#### *1. Il diritto alla salute*

Una pronuncia che ha avuto grande eco mediatica per l'importanza e delicatezza dei temi in essa trattati è la sentenza n. **151**, con la quale la Corte si è espressa su alcune norme della legge 19 febbraio 2004, n. 40 in tema di procreazione medicalmente assistita. Le censure riguardano innanzitutto l'art. 14, che, al comma 2, impone la creazione di un numero di embrioni non superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto e comunque non superiore a tre, e, al comma 3, consente la crioconservazione degli embrioni fino alla data del trasferimento nell'utero, da realizzare non appena possibile.

La Corte osserva che il divieto di cui al comma 2 determina la necessità di moltiplicare i cicli di fecondazione – in contrasto anche con il principio, *ex art. 4*, comma 2, della gradualità e minor invasività della tecnica di procreazione – poiché non sempre i tre embrioni sono in grado di dare luogo ad una gravidanza, visto che le possibilità di successo variano in relazione alle caratteristiche degli embrioni e alle condizioni soggettive delle donne. Pertanto, il limite finisce per favorire l'aumento dei rischi di insorgenza di patologie collegate alla iperstimolazione e determina, nelle ipotesi in cui maggiori sono le possibilità di attecchimento, «un pregiudizio diverso alla salute della donna e del feto, in presenza di gravidanze plurime», considerato il divieto di riduzione embrionaria selettiva di tali gravidanze: «ciò in quanto la previsione legislativa non riconosce al medico la possibilità di una valutazione, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, del singolo caso sottoposto al trattamento, con conseguente individuazione, di volta in volta, del limite numerico di embrioni da impiantare, ritenuto idoneo ad assicurare un serio tentativo di procreazione assistita, riducendo al minimo ipotizzabile il rischio per la salute della donna e del feto».

In effetti, alla discrezionalità legislativa sono posti limiti dalle acquisizioni scientifiche e sperimentali, in continua evoluzione, sicché, in materia terapeutica, «la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali».

E' evidente, allora, prosegue la sentenza, che «la previsione della creazione di un numero di embrioni non superiore a tre, in assenza di ogni considerazione delle condizioni soggettive della donna che di volta in volta di sottopone alla procedura di procreazione medicalmente assistita, si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., riguardato sotto il duplice profilo del principio di ragionevolezza e di quello di uguaglianza, in quanto il legislatore riserva il medesimo trattamento a situazioni dissimili; nonché con l'art. 32 Cost., per il pregiudizio alla salute della donna – ed eventualmente del feto – ad esso connesso».

Conseguentemente, l'art. 14, comma 2, viene dichiarato illegittimo limitatamente alle parole “ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre”.

L'intervento della Corte mantiene fermo il principio secondo cui le tecniche di produzione non debbono creare un numero di embrioni superiore a quello necessario, «secondo accertamenti demandati, nella fattispecie concreta, al medico, ma esclude la previsione dell'obbligo di un unico e contemporaneo impianto e del numero massimo di embrioni da impiantare, con ciò eliminando sia la irragionevolezza di un trattamento identico di fattispecie diverse, sia la necessità, per la donna, di sottoporsi eventualmente ad altra stimolazione ovarica, con possibile lesione del suo diritto alla salute».

Queste conclusioni, «che introducono una deroga al principio generale di divieto di crioconservazione di cui al comma 1 dell'art. 14, quale logica conseguenza della caducazione, nei limiti indicati, del comma 2 – che determina la necessità del ricorso alla tecnica di congelamento

con riguardo agli embrioni prodotti ma non impiantati per scelta medica – comportano, altresì, la declaratoria di incostituzionalità del comma 3, nella parte in cui non prevede che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, [...] debba essere effettuato senza pregiudizio per la salute della donna».

«Il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale», cosicché, secondo la sentenza n. **94**, la spesa sanitaria, «in considerazione degli obiettivi della finanza pubblica e delle costanti e pressanti esigenze di contenimento della spesa sanitaria, si presta ad essere tendenzialmente manovrata, in qualche misura, dallo Stato».

Per giurisprudenza costituzionale costante, ribadita dall'ordinanza n. **49** in tema di obbligo all'uso del casco per conducenti di motoveicoli, la salute dell'individuo è anche interesse della collettività, con la conseguenza che il legislatore può prescrivere certi comportamenti e sanzionarne l'inosservanza, «allo scopo di ridurre il più possibile le pregiudizievoli conseguenze, dal punto di vista della mortalità e della morbidità invalidante, degli incidenti stradali».

## **2. La tutela dei disabili**

Sulla scorta dei precedenti di cui alle sentenze n. 233/2005 e n. 158/2007, i Giudici, con la sentenza n. **19**, sono tornati sul tema della legittimità della disciplina del congedo straordinario per l'assistenza al disabile, dichiarando l'illegittimità dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruirne il figlio convivente, in assenza di altri soggetti idonei a prendersi cura della persona in situazione di disabilità grave.

Riperkorrendo la motivazione della prima pronuncia citata, la Corte ha ribadito che «il congedo straordinario retribuito si iscrive negli interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie che si fanno carico dell'assistenza della persona diversamente abile, evidenziando altresì il rapporto di stretta e diretta correlazione» dell'istituto con le finalità di tutela della salute psico-fisica del portatore di handicap. Inoltre, secondo le argomentazioni della sentenza n. 158/2007, «l'interesse primario cui è preposta la norma in questione – ancorché sistematicamente collocata nell'ambito di un corpo normativo in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità – è quello di assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare».

Pertanto, la norma censurata, non includendo fra i beneficiari del congedo il figlio convivente, anche qualora sia l'unico soggetto in grado di provvedere all'assistenza della persona affetta da handicap grave, «viola gli artt. 2, 3 e 32 Cost., ponendosi in contrasto con la *ratio* dell'istituto» e comporta un trattamento peggiore dell'unico figlio convivente del disabile rispetto agli altri componenti del nucleo familiare contemplati espressamente dalla norma, «trattamento peggiore che, diversificando situazioni omogenee, quanto agli obblighi inderogabili di solidarietà derivanti dal legame familiare, risulta privo di ogni ragionevole giustificazione».

## **3. La tutela della famiglia**

Con la sentenza n. **140** la Corte è tornata sul tema, già più volte affrontato in passato, delle differenze fra rapporto di coniugio e convivenza *more uxorio*. L'occasione è stata offerta dalla questione inerente all'art. 384, comma 1, cod. pen., censurato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 29 Cost., nella parte in cui non contempla fra i soggetti che possono beneficiare della causa di non punibilità della c.d. necessità di salvamento anche il convivente *more uxorio*. Nel concludere per la non fondatezza, i Giudici hanno messo in evidenza le differenze esistenti fra i due istituti, valutati in maniera diversa dalla stessa Costituzione che, all'art. 29, riconosce il matrimonio quale «elemento fondante della famiglia come società naturale», mentre dà rilievo costituzionale alla convivenza solo «nell'ambito della protezione dei diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali garantita dall'art. 2». Così, tenendo distinte le due realtà, «si evita di configurare la

convivenza come forma minore del rapporto coniugale [...] e si pongono le premesse per una considerazione giuridica dei rapporti personali e patrimoniali di coppia nelle due diverse situazioni, considerazione la quale [...] tenga presenti e quindi rispetti il maggior spazio da riconoscersi, nella convivenza, alla soggettività individuale dei conviventi; e viceversa dia, nel rapporto di coniugio, maggior rilievo alle esigenze obiettive della famiglia come tale, cioè come stabile istituzione sovraindividuale».

Tali diversità giustificano che la legge possa riservare in linea di principio alle due situazioni trattamenti non omogenei. Infatti, se è vero che, in relazione ad ipotesi particolari, si possono riscontrare tra i due istituti delle caratteristiche tanto comuni da rendere necessaria una identica disciplina, che la Corte può garantire con il controllo di ragionevolezza, nella specie, però, il rimettente omette di verificare se i risultati, cui vorrebbe pervenire con l'assimilazione che egli postula tra convivente e coniuge sotto il profilo degli stabili vincoli affettivi, siano compatibili con i poteri che alla Consulta competono in relazione alla discrezionalità del legislatore. In effetti, l'estensione delle cause di non punibilità comporta «un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti» che appartiene *in primis* al legislatore: nel caso, «si tratterebbe di mettere a confronto l'esigenza della repressione di delitti contro l'amministrazione della giustizia [...], da un lato, e la tutela di beni afferenti la vita familiare, dall'altro. Ma non è detto che i beni di quest'ultima natura debbano avere esattamente lo stesso peso, a seconda che si tratti della famiglia di fatto e della famiglia legittima», per la quale esiste una esigenza di tutela non solo delle relazioni affettive individuali, ma anche «dell'istituzione familiare come tale, di cui elemento essenziale e caratterizzante è la stabilità, un bene che i coniugi ricercano attraverso il matrimonio, mentre i conviventi affidano al solo loro impegno bilaterale quotidiano».

Ciò legittima, nel settore dell'ordinamento penale, soluzioni legislative differenziate.

Inoltre, una dichiarazione di incostituzionalità «che assumesse in ipotesi la pretesa identità della posizione spirituale del convivente e del coniuge, rispetto all'altro convivente o all'altro coniuge, oltre a rappresentare la premessa di quella totale equiparazione delle due situazioni che [...] non corrisponde alla visione fatta propria dalla Costituzione, determinerebbe ricadute normative consequenziali di portata generale che trascendono l'ambito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale».

Alle differenze fra famiglia di fatto e famiglia fondata sul matrimonio si richiama anche la sentenza n. **86**, nel dichiarare manifestamente infondato il dubbio di legittimità avente ad oggetto l'art. 85, primo comma, numero 1, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, censurato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 30, 31, 38 e 117 Cost., ove prevede che, in caso di decesso del lavoratore per infortunio, sia disposta una rendita per il coniuge senza garantire alcunché al convivente *more uxorio*: le differenze, secondo la Corte, si legano ai caratteri di «stabilità, certezza, reciprocità e corrispettività dei diritti e doveri che nascono soltanto» dal vincolo coniugale. In particolare, poi, per la materia che qui interessa, «la mancata inclusione del convivente *more uxorio* tra i soggetti beneficiari del trattamento pensionistico di reversibilità trova una sua non irragionevole giustificazione nella circostanza che il suddetto trattamento si collega geneticamente ad un preesistente rapporto giuridico che, nel caso considerato, manca».

Di interesse in questa sede è anche la seconda questione trattata nella sentenza in esame, che ha concluso per l'incostituzionalità dell'art. 85, primo comma, numero 2), del citato d.P.R. ove, nel disporre che, nel caso di infortunio mortale dell'assicurato, agli orfani di entrambi i genitori spetta il quaranta per cento della rendita, esclude che essa spetti nella stessa misura anche all'orfano di un solo genitore naturale: secondo la Corte, ciò «introduce una discriminazione fra figli naturali e figli legittimi che si pone in contrasto con gli artt. 3 e 30 Cost.» in quanto, mentre la morte del coniuge per infortunio comporta, in presenza di figli legittimi, l'attribuzione della rendita al superstite nella misura del 50% e a ciascuno dei figli del 20%, la morte del convivente non

comporta l'attribuzione al genitore superstite di alcuna rendita per infortunio. Pertanto, «la discriminazione deriva dal fatto che solo i figli legittimi, e non anche quelli naturali, possono godere di quel plus di assistenza che deriva dall'attribuzione al genitore superstite del cinquanta per cento della rendita».

## *Sezione III*

### *I rapporti economici*

#### *1. La previdenza*

La sentenza n. **33** ha concluso per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, secondo cui, le somme finalizzate alla corresponsione di compensi professionali comunque dovuti al personale dell'avvocatura interna delle amministrazioni pubbliche sulla base di specifiche disposizioni contrattuali sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro. Innanzitutto, non è argomentata l'affermazione secondo cui il principio di ripartizione paritaria contributiva sarebbe in stretto collegamento con il principio di solidarietà enunciato dall'art. 2 Cost.. In secondo luogo, non c'è violazione dell'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della parità trattamentale, visto che, essendo il personale dell'avvocatura interna delle pubbliche amministrazioni il solo a percepire i suddetti compensi, manca un *tertium comparationis* di raffronto, sia sotto il profilo della irragionevolezza, che si desume dalla sottoposizione alla medesima imposizione di compensi di diversa natura, essendo irrilevante la derivazione di quei compensi dalla condanna di controparte alle spese di giudizio piuttosto che dalla loro compensazione tra le parti. Infine, non c'è contrasto con l'art. 39 Cost., poiché la norma non mira ad una riduzione del trattamento retributivo complessivo dell'avvocato dipendente previsto dalla contrattazione collettiva, ma disciplina la distribuzione del carico contributivo tra ente datore di lavoro e dipendente, e ciò è estraneo all'ambito dell'autonomia negoziale collettiva.

Nell'ordinanza n. **83** è stato affrontato il dubbio di costituzionalità dell'art. 73-ter del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199, introdotto dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 67, secondo cui ai vice brigadieri del Corpo della Guardia di finanza che abbiano compiuto tre anni e sei mesi di permanenza nel grado, che nel biennio precedente abbiano riportato un giudizio non inferiore a "nella media" e che non abbiano riportato, nello stesso periodo, una sanzione disciplinare più grave della consegna di rigore, viene attribuito un emolumento pensionabile annuo, valido anche per la tredicesima mensilità e per l'indennità di buonuscita, riassorbibile con lo scatto gerarchico attribuito nello stesso livello retributivo. Proprio questa ultima previsione, secondo il rimettente, determinerebbe una disparità di trattamento tra il personale della Guardia di Finanza e quello, di pari grado, delle Forze Armate e dell'Arma dei carabinieri, con violazione degli artt. 3 e 97 Cost.. Nel concludere per la manifesta infondatezza, la Corte ha escluso la possibilità di effettuare un confronto fra le categorie appartenenti a corpi militari diversi, stanti le specificità funzionali della Guardia di Finanza: infatti, mentre a Esercito, Marina, Aviazione e Arma dei carabinieri è attribuita una funzione militare attinente alla difesa collettiva e al compimento di missioni di pace all'estero, alla Guardia di Finanza «spetta il compito primario di prevenzione e repressione delle evasioni e delle violazioni finanziarie alle dirette dipendenze del Ministro dell'economia, oltre a compiti di vigilanza dei confini e repressione del contrabbando».

Sulla impossibilità di istituire un confronto, «a causa della mancanza di omogeneità, tra le categorie degli appartenenti a corpi diversi, anche se caratterizzati dalla comune appartenenza all'ordinamento militare», fa leva anche l'ordinanza n. **231**, nel dichiarare la manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità aventi ad oggetto l'art. 54-bis del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 198, introdotto dal d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 83, nella parte in cui non prevede per i pari grado dell'Arma dei carabinieri lo stesso beneficio pensionistico che l'art. 73-quinquies, comma 4, del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199, introdotto dal d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 67, contempla per gli appartenenti alla Guardia di finanza. E' stata disattesa anche la censura svolta in riferimento all'art. 76 Cost., posto che il significato della delega contenuta nell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216 è stato chiarito nell'ordinanza n. 296 del 2000, secondo cui "né tale legge, né le norme successive hanno inteso perseguire un'assoluta identità di posizioni e trattamenti", posto che la *ratio* della delega era «realizzare una sostanziale equiordinazione di compiti e dei connessi

trattamenti economici delle diverse forze di polizia».

Manifestamente infondata (ordinanza n. **92**) è anche la questione di legittimità dell'art. 2 della legge 5 marzo 1990, n. 45 che, disciplinando le modalità della ricongiunzione delle posizioni assicurative, stabilisce che la gestione presso la quale si effettua pone a carico del richiedente la somma risultante dalla differenza fra la riserva matematica necessaria per la copertura assicurativa relativa al periodo utile considerato, e le somme trasferite dalle gestioni interessate. Infatti, osserva la Corte, l'estensione ai liberi professionisti della disciplina della ricongiunzione prevista per le altre categorie di lavoratori non è costituzionalmente imposta ed è legittima la previsione di diversi criteri di ripartizione dell'onere economico della ricongiunzione perché le differenze tra le discipline delle gestioni previdenziali delle varie categorie di lavoratori rendono eterogenee ed incomparabili le situazioni poste a confronto.

Interessante è la sentenza n. **152**, relativa alla costituzionalità della norma – art. 7 del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 738 – che contempla un'indennità per il personale di polizia invalido per causa di servizio ma non la estende al personale delle forze armate. Il d.P.R. di cui sopra prevede e regola una serie di misure che vengono adottate a favore del personale di polizia divenuto invalido in conseguenza di eventi connessi all'espletamento dei compiti di istituto: tra esse rientra anche la corresponsione di un'indennità *tantum* che sostituisce l'equo indennizzo previsto per i dipendenti pubblici ed è maggiorata del 20% rispetto a quest'ultimo. Trattasi di una disciplina derogatoria e di ambito limitato, poiché circoscritta al caso in cui l'invalidità derivi da specifici eventi connessi all'espletamento dei compiti d'istituto, che si giustifica in virtù delle particolari funzioni delle forze di polizia.

Il fatto che la medesima disciplina non sia estesa al personale militare non viola, secondo la Corte, il principio di eguaglianza, stante l'autonomia dell'ordinamento delle forze di polizia e di quello delle forze armate e stanti le peculiarità dell'ipotesi regolata dalla norma impugnata.

Con l'ordinanza n. **228** la Consulta torna sul tema, già affrontato con la sentenza n. 401/2008, della perequazione della maggiorazione pensionistica prevista a favore degli *ex* combattenti: la norma censurata – art. 2, comma 505, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 – interpreta autenticamente l'art. 6, comma 3, della legge 15 aprile 1985, n. 140 nel senso che detta maggiorazione si perequa a partire dal momento della sua concessione. La pronuncia, dichiarando manifestamente priva di fondamento la questione, richiama gli argomenti già espressi nel precedente sopra indicato: fino al momento della maturazione della pensione nessun diritto nasce in capo al soggetto e, perciò, la subordinazione dell'acquisizione del diritto alla maggiorazione alla maturazione del diritto alla pensione e la sua inclusione in quest'ultima «fa sì che non sia irragionevole la disposizione censurata là dove stabilisce la decorrenza della perequazione dalla data della effettiva e concreta attribuzione del beneficio», considerato che lo stesso non è predisposto per rendere congrua la prestazione previdenziale, ma per fornire agli appartenenti a determinate categorie «una elargizione dimostrativa della gratitudine della Nazione».

Nonostante si sia conclusa con una declaratoria di inammissibilità va menzionata in questa sede la sentenza n. **263**, avente ad oggetto la norma – art. 1, comma 763, ultimo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - che fa salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti previdenziali ivi indicati (nella specie, Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei ragionieri e periti commercialisti e Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense) e approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore della legge stessa.

Nel censurare la omessa sperimentazione di una diversa interpretazione della norma, la Corte mette in evidenza la sussistenza nella giurisprudenza di merito di una linea ermeneutica che consente di superare in radice il dubbio di costituzionalità, linea secondo la quale l'inciso relativo alla salvezza degli atti e delle deliberazioni non equivale a validare detti provvedimenti: «far salvo un provvedimento significa che esso non perde efficacia per effetto della nuova norma di legge, ma non che esso è anche conforme a legge».



Confermando le conclusioni di cui alla sentenza n. 325 dello scorso anno, l'ordinanza n. **302** ha ritenuto manifestamente priva di fondamento la questione relativa all'art. 6, comma 1-*bis*, del decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, aggiunto dalla legge di conversione 6 dicembre 2006, n. 290, contestato ove interpretato nel senso che conferirebbe solo ai datori di lavoro e ai lavoratori privati il diritto di beneficiare della sospensione dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi prevista a seguito degli eventi sismici che avevano colpito la Regione Molise nel 2002. Tale scelta, si legge, è esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore: il rimettente non ha addotto nuovi motivi di censura, «tali non potendosi ritenere i richiami alla tutela del lavoro, di cui agli artt. 4, 35 e 36 della Costituzione, la cui adeguatezza va, comunque, valutata nel complesso della disciplina e non in relazione ad uno specifico beneficio temporalmente ridotto e contrassegnato fin dal suo inizio dall'obbligo della restituzione, ovvero quelli afferenti alla possibile interferenza dell'attività legislativa sui provvedimenti giurisdizionali». A tale ultimo proposito, va escluso che «all'adozione di una determinata disciplina con norme di legge sia di ostacolo la circostanza che, in sede giurisdizionale, sia stata ritenuta illegittima quella, di contenuto analogo o identico, contenuta in una fonte normativa secondaria o in un atto amministrativo, poiché anche in tal caso, ferma restando l'intangibilità del giudicato, è escluso che sia compromessa la funzione giurisdizionale, muovendosi il legislatore e il giudice su piani diversi, in quanto il primo fornisce regole di carattere generale ed astratto, il secondo applica il diritto oggettivo ad una singola fattispecie».

## ***2. La proprietà e la libertà di iniziativa economica privata***

Interessante è il caso affrontato nella sentenza n. **167**, relativo alla costituzionalità dell'art. 4 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8 nella parte in cui, aggiungendo i commi 2-*quater* e 2-*quinqies* all'art. 4 della legge della Regione Umbria 28 febbraio 1994, n. 6, prevede limiti all'estensione territoriale delle tartufaie controllate o coltivate e, con il successivo art. 18, estende le nuove norme anche alle tartufaie già riconosciute.

Analizzando in questa sede solo le censure relative alla violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost., viene in rilievo il passo della motivazione che richiama la sentenza n. 328/1990, che ha negato la violazione dell'art. 42 Cost. «per la mancata previsione da parte del legislatore statale di un indennizzo o di un compenso a favore dei proprietari di terreni non coltivati o di boschi a fronte del mancato riconoscimento del loro diritto esclusivo di proprietà sui tartufi». Infatti, si legge in quel precedente, «detta violazione non si verifica allorché [...] i limiti posti alla proprietà privata si riferiscano ai modi di godimento di intere categorie di beni, specie, nell'ambito della attuazione della funzione sociale che deve svolgere il diritto di proprietà per la tutela accordata ad interessi sociali e quindi pubblici che fanno capo alla generalità dei cittadini». La funzione sociale che persegue il principio della libera raccolta dei tartufi è, si legge ancora nella citata sentenza, «salvaguardare un patrimonio ambientale di grande valore, specie a favore di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche integrazione del proprio reddito».

Le medesime valutazioni, affermano i Giudici costituzionali nella pronuncia n. **167**, «ben possono estendersi anche alla presunta violazione dell'art. 41 Cost., dovendosi ritenere non configurabile una lesione della libertà di iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale», sempre che l'individuazione dell'utilità sociale non sia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue.

La sussistenza di un rilevante interesse pubblico alla base delle norme che escludono che le controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali possano essere devolute a collegi arbitrali – art. 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, art. 8, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. 20 settembre 1999, n. 354, art. 1, comma 2-*quater*, del decreto-legge 7 febbraio 2003, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile

2003, n. 62 – rende priva di fondamento, secondo il *dictum* dell'ordinanza n. **162**, la censura di violazione degli artt. 41 e 42 Cost.; a tal proposito, la giurisprudenza costituzionale afferma di regola che l'art. 41 Cost. «tutela l'autonomia contrattuale in quanto strumento della libertà di iniziativa economica, il cui esercizio può tuttavia essere limitato per ragioni di utilità economico-sociale, che assumono anch'esse rilievo a livello costituzionale».

## *Sezione IV*

### *I rapporti politici*

#### *1. Il diritto di elettorato*

Con la sentenza n. **27** la Corte ha pronunciato l'incostituzionalità dell'art. 60, comma 1, numero 9), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 nella parte in cui prevedeva l'ineleggibilità dei direttori sanitari delle strutture convenzionate per i consigli del comune il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate o lo ricomprende, ovvero dei comuni che concorrono a costituire l'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate.

La Corte premette che il diritto di elettorato passivo può essere compreso solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti e la previsione legislativa di cause di ineleggibilità, che rappresenta un'eccezione alla regola, deve rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità *ex art. 51 Cost.*

Se la disciplina in esame era in origine ispirata ad un parallelismo fra le ipotesi di ineleggibilità dei dirigenti delle strutture sanitarie pubbliche e di quelli delle strutture convenzionate, la riforma delle unità sanitarie locali ha inciso sulle previsioni relative ai primi: infatti, posto che le aziende sanitarie locali sono state configurate dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 come strutture dipendenti dalle regioni, le ipotesi di ineleggibilità sono state limitate dal d.lgs. n. 267/2000 alle tre cariche di vertice (direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario).

A fronte di questa evoluzione che ha riguardato i dirigenti sanitari pubblici, le previsioni concernenti i dirigenti delle strutture convenzionate sono rimaste invariate: così, mentre è venuta meno l'ineleggibilità per i dirigenti degli ospedali non costituiti in aziende, è stata mantenuta l'ineleggibilità per i dirigenti delle strutture convenzionate, in particolare per quanto riguarda il direttore sanitario delle strutture convenzionate, che è figura assimilabile per contesto e funzioni al dirigente medico dei presidi sanitari pubblici, avendo entrambi la responsabilità dell'organizzazione igienico-sanitaria delle rispettive strutture.

Pertanto, conclude la sentenza, «la previsione della ineleggibilità per i direttori sanitari di strutture convenzionate non appare ragionevole né proporzionata e, quindi, viola l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, e l'art. 51 Cost., per l'indebita compressione del diritto di elettorato passivo».

In questo ambito può essere inserita anche la sentenza n. **259**, che, nel dichiarare inammissibile la questione avente ad oggetto gli artt. 23 e 87 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, censurati nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità davanti al giudice amministrativo delle decisioni emesse dall'Ufficio elettorale centrale concernenti l'esclusione di un candidato o di una lista dal procedimento elettorale, ha ricostruito il sistema di tutela delle situazioni giuridiche dei candidati all'elezione alla Camera dei deputati, con osservazioni che valgono anche per il Senato della Repubblica. Contro le decisioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale il candidato può ricorrere all'Ufficio centrale nazionale, attivando un controllo di tipo amministrativo; la stessa Camera emette, successivamente, il giudizio definitivo sulle contestazioni e i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale ed esercita un controllo di natura giurisdizionale. La Corte di cassazione, con giurisprudenza costante, esclude la giurisdizione del giudice ordinario, come di ogni altro giudice, anche sul procedimento elettorale preparatorio; dalla XIII legislatura la Camera dei deputati ha negato la propria competenza a conoscere i ricorsi riguardanti atti del procedimento elettorale preparatorio, dichiarandoli inammissibili: da ciò si desume – osserva la Consulta – che non c'è nell'ordinamento un vuoto di tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel procedimento elettorale preparatorio e il contrasto tra la posizione, costante, della giurisprudenza di legittimità e quella della Camera dei deputati potrà,

eventualmente, far insorgere un conflitto di giurisdizione, che non spetta alla Corte costituzionale risolvere.

D'altra parte, prosegue la pronuncia, non si può condividere la prospettazione secondo la quale le situazioni giuridiche soggettive che vengono in rilievo nel procedimento elettorale di cui sopra sarebbero da qualificarsi come interessi legittimi: infatti, «le questioni attinenti le candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti, nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano un diritto soggettivo, [il diritto di elettorato passivo], tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario». Pertanto, «la cognizione delle controversie che abbiano ad oggetto il diritto di un candidato a partecipare ad una competizione elettorale potrebbe essere attribuita al giudice amministrativo solo a titolo di giurisdizione esclusiva» e l'introduzione di un nuovo caso di giurisdizione esclusiva può essere effettuata solo da una legge, come prescrive l'art. 103, primo comma, Cost.

## *Sezione V*

### *I doveri di solidarietà*

#### *1. La disciplina dei tributi*

In tema di riscossione delle imposte, la sentenza n. **58** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 36, comma 4-*ter*, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, censurato in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 97 e 111 Cost.. La norma, nel prevedere che la cartella di pagamento di cui all'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 e successive modificazioni debba contenere, a pena di nullità, l'indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della cartella, stabilisce che tali disposizioni si applicano ai soli ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1 giugno 2008: secondo i rimettenti, l'esclusione della nullità per le cartelle relative a ruoli consegnati anteriormente a tale data sarebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali e con le norme interposte di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212.

L'art. 7, comma 2, di quest'ultima legge stabilisce che gli atti dell'amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione devono indicare il responsabile del procedimento e non commina la nullità per la violazione del precetto: evidentemente, prima dell'emanazione della norma impugnata la sanzione della nullità non era contemplata. L'art. 36 censurato non contiene una norma retroattiva, in quanto stabilisce un termine a partire dal quale opera la nullità e chiarisce che essa non si estende al periodo anteriore: non è, pertanto, manifestamente irragionevole «prevedere, a partire da un certo momento, un effetto più grave, rispetto alla disciplina previgente, per la violazione di una norma». Non è neppure violato l'art. 23 Cost., perché non è imposta una nuova prestazione e comunque non esiste un principio di irretroattività della legge tributaria fondato su detto parametro; infine, non c'è contrasto neppure con gli artt. 24 e 111 Cost., dato che la norma non incide sulla posizione di chi ha ricevuto la cartella di pagamento prima del termine indicato (sul punto anche ordinanza n. **221**).

In materia di processo tributario va segnalata la sentenza n. **56**, con la quale è stata affrontato il dubbio di legittimità avente ad oggetto il combinato disposto dell'art. 1 del decreto-legge 21 giugno 1961, n. 498, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 luglio 1961, n. 770, quale sostituito dall'art.1 della legge 25 ottobre 1985, n. 592, e dell'art. 3 dello stesso decreto-legge, come sostituito dall'art. 33 della legge 18 febbraio 1999, n. 28, che consente al competente direttore generale, regionale o compartimentale, dell'amministrazione finanziaria di prorogare, a favore di tale amministrazione, i termini per proporre impugnazione avverso le sentenze del giudice tributario.

Il rimettente ha, in realtà, testualmente denunciati gli artt. 1 e 2 della legge n. 592 del 1985 e successive modificazioni: dall'analisi dell'ordinanza di rimessione e dall'analisi del complesso quadro normativo in cui dette disposizioni si inseriscono, la Corte conclude che, al di là della formulazione letterale, il rimettente ha inteso denunciare gli articoli sopra indicati, i quali violerebbero l'art. 24 Cost., poiché il potere di determinare la proroga fa capo ad un soggetto che ha come compito istituzionale il fare parte del processo, e l'art. 111 Cost., sotto il profilo sia della parità delle parti e del contraddittorio che della ragionevole durata del giudizio.

In realtà, osserva la Corte, le censure si identificano, in quanto «si risolvono tutte nel rilievo che le norme denunciate comporterebbero una illegittima sovrapposizione della qualità di parte con quella di organo destinato ad accertare eventi di carattere eccezionale destinati a riflettersi nel processo».

Ciò detto, vengono richiamate le motivazioni con le quali la Corte si era già pronunciata sugli artt. 1 e 3 del decreto-legge n. 498 del 1961 nel testo anteriore alla riforma della legge n. 592 del 1985 (sentenza n. 177/1992), motivazioni alla luce delle quali la circostanza che al riscontro del presupposto di fatto da cui discende la proroga sia preposta una delle parti non vulnera il principio

di eguaglianza perché si tratta di attività accertativa, la previsione del potere di proroga non provoca uno sbilanciamento in favore dell'amministrazione finanziaria in quanto la proroga opera anche a favore dei contribuenti, il decreto di proroga è comunque incidentalmente sindacabile dal giudice ordinario o tributario. Pertanto, le norme non violano il principio di parità delle parti, perché «la proroga costituisce la conseguenza *ex lege* di un atto dell'amministrazione meramente ricognitivo ed opera a favore, contemporaneamente, dei contribuenti e dell'amministrazione finanziaria», tenuta al rispetto del canone della imparzialità *ex art. 97 Cost.*; il principio del contraddittorio, perché «alla parte privata è sempre consentito sollecitare un controllo giurisdizionale [...] sulla legittimità del decreto di proroga»; il diritto di difesa del contribuente, perché il decreto di proroga giova anche a lui e «può essere emesso solo in presenza di condizioni obiettive (e cioè di eventi di carattere eccezionale, che abbiano causato il mancato o irregolare funzionamento degli uffici finanziari)», con possibilità per l'interessato di sollecitare un controllo giurisdizionale sulla legittimità del decreto.

La questione è stata ritenuta non fondata anche in riferimento al principio della ragionevole durata del processo: posto che l'art. 6 della CEDU, che pone il principio di un termine di ragionevole durata dei procedimenti, non trova applicazione nel processo tributario, che esula dall'ambito dei diritti e obblighi di natura civile, va ribadito che tale principio deve essere temperato «con il complesso delle altre garanzie costituzionali rilevanti nel processo medesimo», con la conseguenza che possono arrecare un *vulnus* solo le norme che comportino una dilatazione dei tempi non sorretta da alcuna logica esigenza, mentre nella specie tale esigenza si rinviene «nell'interesse dell'amministrazione finanziaria, costituzionalmente tutelato, al regolare accertamento e riscossione delle imposte».

Sulla estensione della giurisdizione tributaria interessante appare la sentenza n. **141**, che ha dichiarato non fondata la questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, come modificato dall'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, censurato perché, nell'attribuire al giudice tributario le controversie attinenti il canone annuale sulla pubblicità, violerebbe l'art. 102, secondo comma, Cost.

In realtà, osserva la Corte, il suddetto canone (CIMP) ha natura tributaria e, pertanto, le controversie ad esso relative appartengono alla giurisdizione tributaria.

Posto che la legge 28 dicembre 2001, n. 448 ha abbandonato il criterio della enumerazione tassativa dei prelievi oggetto delle controversie attribuite alla cognizione delle commissioni tributarie ed ha esteso tale giurisdizione a tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, per valutare la natura del CIMP occorre «interpretarne la disciplina sostanziale alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per qualificare come tributarie alcune entrate: criteri che consistono nella doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, e nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione a un presupposto economicamente rilevante».

Come è ovvio, in tale verifica «non rilevano né la formale denominazione del prelievo ... né la regola dell'alternatività tra l'imposta comunale sulla pubblicità e il CIMP stabilita dal comma 1 dell'art. 62 del d.lgs. n. 446 del 1997».

Analizzando la disciplina del CIMP, la Corte mette in rilievo, *in primis*, «l'evidente continuità» tra la stessa e la disciplina dell'imposta che esso sostituisce quando il Comune opti per la sua istituzione ai sensi del citato art. 62. Gli elementi di analogia sono diversi: in primo luogo l'oggetto dei prelievi, poiché, «al pari di ciò che avviene per l'imposta sulla pubblicità, l'obbligo di pagare il CIMP nasce, direttamente in forza della legge, per il solo fatto dell'installazione dei mezzi pubblicitari» ed entrambi sono dovuti a prescindere dall'occupazione di beni pubblici. In secondo luogo, il Comune, al fine di applicare sia l'imposta che il canone per la pubblicità, «deve adottare un apposito regolamento che ha sostanzialmente lo stesso contenuto per ambedue i prelievi, quanto agli elementi strutturali e procedurali che li caratterizzano». In terzo luogo, per la pubblicità assoggettata a canone si applica un sistema di controllo, accertamento e sanzione

degli abusi corrispondente a quello previsto per la pubblicità assoggettata ad imposta.

In definitiva, i tratti di continuità tra la disciplina del CIMP e quella dell'imposta sulla pubblicità «evidenziano che il canone costituisce – seppure con un diverso *nomen iuris* – un prelievo della stessa natura dell'imposta e presenta, perciò, tutte le caratteristiche del tributo».

A conferma di tale conclusione si può aggiungere, prosegue la Corte, che non sussiste alcun rapporto sinallagmatico tra il soggetto tenuto al pagamento del canone per la pubblicità e il Comune, posto che il CIMP è connesso ad un regime non concessorio ma autorizzatorio in senso proprio delle iniziative pubblicitarie incidenti sull'arredo urbano o sull'ambiente, e l'autorizzazione non costituisce una controprestazione del Comune rispetto al pagamento del canone; inoltre, non è condivisibile il parallelismo che il rimettente effettua tra il CIMP e il COSAP, che costituisce la controprestazione dell'uso di un bene comunale (sul punto anche ordinanza n. 218).

Sullo stesso argomento si registra la sentenza n. **238**, con la quale la Corte ha concluso per la non fondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, come modificato dall'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, censurato nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione tributaria le controversie relative alla debenza del canone per lo smaltimento dei rifiuti urbani e, quindi, della tariffa di igiene ambientale (TIA) di cui all'art. 49 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Il considerato in diritto si apre con un'ampia premessa sulla evoluzione normativa che ha visto il succedersi di innumerevoli testi legislativi, tra i quali si evidenzia *in primis* il d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (e successive integrazioni), istitutivo della TARSU, tassa comunale, da applicarsi in base a tariffa, a copertura del costo del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, interni ed esterni, dovuta da coloro che occupano o detengono locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, nel territorio comunale. Al decreto in oggetto ha fatto seguito il d.lgs. n. 22 del 1997 (c.d. decreto Ronchi), contenente la norma impugnata, che ha previsto la soppressione della TARSU e la sua sostituzione con la TIA, tariffa di igiene ambientale, per la copertura dei costi dei servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche: il passaggio dalla TARSU alla TIA, inizialmente fissato al 1 gennaio 1999, è stato via via differito dal legislatore, da ultimo sino a tutto il 2008, vista la difficoltà per il Comuni di rendere operativa l'abolizione del prelievo soppresso. L'ultima modifica rilevante è quella contenuta nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che ha soppresso la tariffa di cui alla norma impugnata, sostituendola con la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (denominata sempre TIA), che non è, però, interessata dalla questione di legittimità costituzionale in esame, non essendo, allo stato, ancora applicabile dai Comuni.

Ciò posto, la Consulta giudica erroneo l'assunto del rimettente secondo cui la TIA di cui all'art. 49 del decreto Ronchi avrebbe natura di corrispettivo di una prestazione contrattuale e non di tributo.

Premesso che, sul punto, non si registra un'univoca giurisprudenza di legittimità, appare «necessario procedere ad un autonomo ed analitico esame delle caratteristiche» del prelievo, ricordando che: i tributi vanno individuati indipendentemente dal *nomen iuris*; che il termine “tariffa” ha valore semantico neutro, non contrapponendosi necessariamente a termini quali tassa e tributo; che la possibilità per il Comune di procedere alla riscossione mediante ruolo è solo facoltativa e, comunque, tale modalità è consentita anche per le entrate *extratributarie*.

Piuttosto, decisiva per valutare la natura della TIA è la constatazione delle forti analogie esistenti tra la stessa e la TARSU, analogie che concernono: a) i soggetti obbligati e il fatto generatore dell'obbligo del pagamento (legato in entrambi i casi non all'effettiva produzione di rifiuti e alla effettiva fruizione del servizio di smaltimento ma esclusivamente alla utilizzazione di superfici potenzialmente idonee a produrre rifiuti); b) la «comune struttura autoritativa [e non sinallagmatica] dei prelievi», desumibile dal fatto che i servizi concernenti lo smaltimento dei rifiuti debbono essere obbligatoriamente istituiti dai Comuni, che li gestiscono sulla base di una

disciplina regolamentare dagli stessi fissata, e dal fatto che i soggetti tenuti al pagamento non possono sottrarsi adducendo di non volersi avvalere di tali servizi; c) i criteri di commisurazione dei due prelievi; d) il fatto che entrambi i prelievi hanno la funzione di coprire il costo dei servizi relativi ai rifiuti non solo interni ma anche esterni, ossia «di coprire anche le pubbliche spese afferenti a un servizio indivisibile, reso a favore della collettività, e, quindi, non riconducibili a un rapporto sinallagmatico con il singolo utente»; e) il fatto che entrambi i prelievi sono estranei all'ambito di applicazione dell'IVA.

Le sopra indicate caratteristiche strutturali e funzionali della TIA rendono evidente che la stessa è una mera variante della TARSU e conserva la qualifica di tributo propria di quest'ultima, con la conseguenza che le controversie ad essa attinenti debbono esse attribuite alla cognizione delle commissioni tributarie.

L'ordinanza n. **36** ha dichiarato manifestamente privi di fondamento i dubbi di costituzionalità degli artt. 27 della legge 18 aprile 2005, n. 62 e 1 del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 2007, n. 46, norme che assoggettano retroattivamente all'imposta sui redditi alcuni contribuenti beneficiari di esenzioni fiscali costituenti aiuti di Stato incompatibili con l'ordinamento comunitario e consentono, quindi, all'amministrazione finanziaria di emettere atti impositivi relativi all'IRPEG degli anni dal 1995 al 1998, dopo oltre dieci anni dalla formazione del reddito imponibile.

In effetti, osserva la pronuncia, il rimettente «oscura di considerare che dette norme perseguono l'obiettivo di porre rimedio all'illecito comunitario commesso dal legislatore italiano mediante l'illegittima attribuzione ad alcuni contribuenti [...] di esenzioni fiscali integranti aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune», esenzioni fiscali che, secondo la decisione n. 2003/193/CE della Commissione CE e la sentenza 1 giugno 2006 in causa C-207/05 della Corte di Giustizia, sono incompatibili con l'ordinamento comunitario, con conseguente obbligo dello Stato italiano di procedere al recupero delle somme corrispondenti.

L'inapplicabilità delle esenzioni fiscali avrebbe dovuto essere rilevata dagli stessi beneficiari delle agevolazioni, che «hanno l'onere di diligenza di accertare il rispetto della procedura comunitaria prevista per la concessione degli aiuti di Stato» e, in caso di inottemperanza all'onere, non vantano alcun legittimo affidamento sugli aiuti percepiti.

Pertanto, non c'è violazione né dell'art. 53 Cost., perché il prelievo fiscale rappresenta il recupero dell'ammontare dell'esenzione fiscale indebitamente concessa e «non è effetto di un'ulteriore imposta ad efficacia retroattiva», né dell'art. 97 Cost., posto che il recupero delle suddette somme comporta la sottoposizione ad imposta di redditi che all'epoca della loro formazione erano già imponibili e non lede, ma attua, i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Con l'ordinanza n. **109** la Consulta ha preso in esame le doglianze aventi ad oggetto l'art. 15, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nella parte in cui prevede l'esclusione, ad ogni effetto, della punibilità per i reati tributari in esso elencati, nel caso di perfezionamento della definizione dei processi verbali di constatazione da cui risultano i reati stessi.

La questione posta in riferimento all'art. 79 Cost. è stata dichiarata manifestamente infondata, posto che il condono, contrariamente all'assunto del rimettente, ha natura diversa dall'amnistia: infatti, mentre il primo costituisce «una complessa e varia fattispecie produttiva di effetti estintivi, che si compone di una serie di fasi ed i cui effetti estintivi del reato sono rimessi alla volontà, per quanto condizionata, degli interessati», la seconda, viceversa, «incide direttamente sulla punibilità astratta, con l'effetto immediato della estinzione del reato senza mediazione fattuale, così che tale effetto è da ricondurre all'atto legislativo concessivo dell'amnistia». Pertanto, l'atto concessivo del condono non deve essere adottato con le maggioranze richieste per l'amnistia dal suddetto parametro costituzionale.

Parimenti manifestamente priva di fondamento è la questione relativa alla violazione dell'art. 3 Cost.: infatti, il rimettente sostiene che l'esclusione della punibilità dei reati tributari è



irragionevole, perché non ricorrono i presupposti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale come condizione di ragionevolezza delle leggi che prevedono l'estinzione dei reati urbanistici. In tal modo, però, il rimettente pone a raffronto ipotesi di condono eterogenee, perché, mentre la normativa sul condono edilizio esige necessariamente un peculiare bilanciamento con una molteplicità di interessi costituzionalmente protetti (governo del territorio, tutela del paesaggio etc), il condono fiscale, invece, è diretto a soddisfare l'interesse all'acquisizione delle disponibilità finanziarie necessarie a sostenere le pubbliche spese, con la conseguenza che non è irragionevole che la normativa che concerne quest'ultimo persegua i soli contingenti obiettivi di ridurre il contenzioso con i contribuenti e conseguire un immediato introito finanziario.

In tema di imposta catastale, l'ordinanza n. **144** ha dichiarato manifestamente infondata la questione relativa all'art. 10, comma 3, del d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347, che prevede l'esenzione dalla detta imposta per le sole vulture eseguite nell'interesse dello Stato ma non per quelle delle Province, oltre che delle Regioni e dei Comuni.

Il rimettente parte dal presupposto che la riforma del Titolo V Cost. abbia configurato un rapporto di pari ordinazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali, ma tale presupposto non è condiviso dalla Corte, che osserva come, al contrario, allo Stato sia riservata, comunque, una posizione peculiare, in quanto tutti gli enti territoriali, pur costituendo componenti essenziali della Repubblica, dispongono di poteri profondamente diversi fra loro nell'ambito delle rispettive competenze. Così facendo, il rimettente pone a confronto fattispecie eterogenee, che non esigono un identico trattamento fiscale in relazione ai trasferimenti effettuati nell'interesse dello Stato o di altri enti territoriali. L'esenzione prevista dalla norma censurata in favore solo dello Stato è «immune da arbitrarietà ed irragionevolezza e non può comportare, sotto alcun profilo, la denunciata compromissione dell'autonomia degli altri enti territoriali, perché torva giustificazione proprio nella rilevata peculiare posizione dello Stato».

Interessante è altresì la sentenza n. **227**, che ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il quale prevedeva l'irripetibilità delle somme versate a titolo di ICI per i periodi precedenti al 2008 dai soggetti destinatari delle disposizioni di cui alla lettera *i*) del comma *3-bis* dell'art. 9 del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, comma modificato, con finalità interpretative, dall'art. *42-bis* del decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, il quale stabilisce che ai fini fiscali deve riconoscersi carattere di ruralità alle costruzioni strumentali allo svolgimento delle attività agricole di cui all'art. 2135 cod. civ. e, in particolare, a quelle destinate alla trasformazione, conservazione, commercializzazione etc. dei prodotti agricoli, anche se effettuate da cooperative e loro consorzi.

La Consulta procede innanzitutto alla ricostruzione del complesso quadro normativo: il primo assetto, dettato dal regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, secondo cui il possesso dei fabbricati rurali, non suscettibili di iscrizione al catasto edilizio urbano, non era presupposto ai fini dell'applicazione dell'ICI, è stato modificato dal decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, che ha previsto l'iscrizione di tutti i fabbricati rurali nel suddetto catasto, precisando altresì che, ai fini fiscali, per il riconoscimento della ruralità dovevano sussistere alcune condizioni quali la coincidenza soggettiva fra il possessore del fabbricato e il proprietario del terreno cui l'immobile era asservito con un rapporto di strumentalità e la adibizione del fabbricato stesso ad abitazione del titolare, qualora non avesse funzione strumentale allo svolgimento dell'attività agricola.

Successivamente, il d.P.R. 23 marzo 1998, n. 139 ha separatamente disciplinato il carattere della ruralità ai fini fiscali a seconda che l'immobile sia adibito a scopi abitativi ovvero abbia funzione strumentale allo svolgimento dell'attività agricola, il che ha fatto ritenere a larga parte degli interpreti e alla Corte di cassazione che anche gli immobili strumentali riferibili alle cooperative agricole potessero godere dei benefici fiscali connessi alla ruralità (tra cui l'esclusione dall'ICI) nonostante la distinzione fra titolare del fabbricato (società cooperativa) e titolari dei

terreni agricoli asserviti (soci della cooperativa). A fronte di quest'orientamento, con sentenze successive, la Consulta ha concluso che, ai fini dell'ICI, la caratteristica della ruralità rileva solo ai fini del classamento del fabbricato ma non ai fini dell'assoggettamento al tributo e l'iscrizione al catasto sarebbe di per sé sufficiente per la sottoposizione all'ICI.

In questo quadro sono intervenuti sia l'art. 42-*bis* già citato, che – come detto - ha sostituito il comma 3-*bis* dell'art. 9 del decreto-legge n. 557/1993, sia la norma impugnata, che esclude la restituzione di somme eventualmente versate a titolo di ICI, per i periodi di imposta precedenti al 2008, per i soggetti, appunto destinatari delle disposizioni di cui alla lettera *i*) del comma 3-*bis* dell'art. 9 appena menzionato, ivi comprese le cooperative agricole.

Ad avviso della Corte, «dalla semplice lettura della disposizione emerge la sua intrinseca contraddittorietà», poiché se, per gli anni antecedenti al 2008, il tributo era dovuto, sancirne l'irripetibilità sarebbe superfluo, se, invece, il tributo non fosse stato dovuto, la disposizione verrebbe ad urtare con la giurisprudenza della Corte che afferma costantemente l'illegittimità di norme che, posta la non debenza di una prestazione tributaria, «prevedano poi la irripetibilità di quanto sia stato versato nell'apparente adempimento della (in realtà inesistente) obbligazione»: infatti, una disposizione di tal genere è irragionevole, «per la chiara contraddizione in cui cade il legislatore», ed è altresì fonte di ingiustificata disparità di trattamento fra situazioni uguali, «venendo a determinare un trattamento deteriore di chi abbia erroneamente pagato un'imposta non dovuta rispetto a quello di chi, versando nella medesima situazione, non abbia invece effettuato alcun pagamento».

È infine da ricordare la sentenza n. 246, in cui la Corte, esaminando l'art. 166, comma 4, del d.lgs 152 del 2006, dichiara non fondata la questione con cui si lamenta, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., che il contributo previsto dalla norma censurata (cioè il contributo che deve essere versato al consorzio da “chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura”), in quanto imposto obbligatoriamente anche agli enti locali territoriali non associati al consorzio, i quali utilizzino, per gli scarichi, impianti consortili, irragionevolmente sottrae alla libera contrattazione tra le parti (consorzio ed enti locali territoriali ad esso non associati) la determinazione dell'indennità dovuta al consorzio, così “comprimendo” indebitamente l'autonomia negoziale e, quindi, finanziaria degli enti locali utilizzatori degli impianti, a tali enti garantita dagli evocati parametri costituzionali.

Infatti, la regione ricorrente muove dall'erronea implicita premessa che il contributo previsto dalla norma censurata costituisca una prestazione imposta non avente natura tributaria. Il contributo in esame ha natura assimilabile a quella del contributo ordinariamente dovuto dagli associati al consorzio e, pertanto, ha anch'esso natura di tributo, istituito e disciplinato dalla legge statale, con la conseguenza che il suo pagamento si impone a tutti gli utilizzatori degli impianti consortili, siano essi soggetti comuni od enti locali, senza che sussista alcuna «compressione dell'autonomia negoziale» degli enti locali stessi.

## Sezione VI

### *La tutela dei diritti nella giurisdizione*

#### *1. Il procedimento civile*

##### *1.1. Costituzione del convenuto*

L'ordinanza n. **134** ha concluso per la manifesta infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 166 cod. proc. civ., censurato ove non prevede che il termine di costituzione del convenuto si computi a ritroso dall'udienza fissata a norma dell'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. proc. civ., nelle ipotesi previste dall'art. 82, primo e secondo comma, disp. att. cod. proc. civ., anziché dall'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione. La Corte richiama le argomentazioni svolte in precedenti pronunce, ricordando che la questione è già stata decisa nello stesso senso con le ordinanze n. 461/1997 e n. 164/1998 sulla base del rilievo per cui «le fattispecie di rinvio della prima udienza di comparizione, considerate nel quarto e nel quinto comma dell'art. 168-*bis* cod. proc. civ. non sono riconducibili ad una *ratio* comune, in quanto la previsione del potere di differimento della data della prima udienza di comparizione, attribuito al giudice istruttore dal quinto comma del citato art. 168-*bis*, è correlata alla fondamentale esigenza di porre il giudice in condizione di conoscere l'effettivo *thema decidendum* fin dal momento iniziale della trattazione della causa, mentre le medesime esigenze non sussistono in relazione al rinvio previsto dal quarto comma del detto art. 168-*bis*, il quale può derivare da qualunque motivo, anche fortuito e indipendente da ragioni organizzative dell'ufficio». La diversità di *ratio* si riflette anche sulla differente struttura delle due ipotesi, poiché mentre quella prevista dal quarto comma può dipendere da vari motivi, il quinto comma stabilisce che il giudice istruttore può differire la data della prima udienza fino ad un massimo di quarantacinque giorni e, in tal caso, il cancelliere comunica alle parti costituite la nuova data: ciò consente che le complesse attività da compiere nella prima udienza si svolgano in un giorno in relazione al quale il giudice abbia avuto la possibilità di conoscere il *thema decidendum*.

Le suddette differenze giustificano la diversa disciplina per la costituzione del convenuto di cui all'art. 166 cod. proc. civ., considerato che la discrezionalità legislativa in materia incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza e che tale limite non è stato superato, poiché nell'ancorare il termine per la costituzione all'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione o a norma dell'art. 168-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ., il legislatore ha inteso perseguire esigenze di certezza per assicurare il diritto di difesa.

##### *1.2. Prova testimoniale*

Con l'ordinanza n. **143** la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 246 cod. proc. civ., contestato ove non consente di assumere come testimoni persone che potrebbero essere parti nel processo, neppure nel caso in cui non si disponga di alcun altro strumento di prova. In effetti, si legge nella pronuncia, del tutto razionale è la previsione che impedisce a chi sia portatore di un interesse che ne legittimerebbe la partecipazione al giudizio di essere teste nel medesimo, potendo questi giovare, in base alla disciplina sostanziale, degli effetti immediati della sentenza» e questa razionalità non è messa in discussione dal diverso trattamento della testimonianza di chi si sarebbe potuto costituire parte civile nel processo penale, stante la non comparabilità dei due tipi di giudizio.

In riferimento alla denunciata violazione del principio della “parità delle armi” fra le parti, i Giudici escludono la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. che vincola il legislatore nazionale al rispetto delle norme dell'ordinamento comunitario, nella specie, dell'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte Edu: infatti, posto che il contrasto con tale norma si verifica, secondo la medesima Corte Edu, «allorchè una delle due parti in causa sia posta dalla norma

processuale in posizione di svantaggio nei confronti dell'altra», nella specie tale evenienza non si verifica, perché l'art. 246 censurato si applica a tutte le parti del giudizio.

La Corte ha affrontato anche il dubbio di costituzionalità di quella disposizione dell'art. 246 che non consente di assumere come teste chi sia già parte nel processo civile, ed ha concluso per la manifesta inammissibilità. Infatti, tale vincolo, che si vorrebbe eliminare, non deriva dalla norma censurata, che si limita a disciplinare l'incapacità a ricoprire l'ufficio di teste di chi abbia un interesse che potrebbe legittimare la partecipazione al giudizio, ma «dallo stesso sistema in base al quale alla parte è bensì consentito di essere fonte di convinzione del giudice attraverso determinati strumenti – ad esempio l'interrogatorio libero – ma non attraverso la sua escussione come teste», anche perché la posizione del teste e quella della parte sono in antitesi, come si desume dal fatto che solo il primo ha l'obbligo di rendere testimonianza e di dire la verità, sotto comminatoria di sanzione penale.

### ***1.3. Interruzione del processo***

Un particolare profilo della disciplina dei fatti interruttivi del processo civile è stato affrontato dalla sentenza n. **276**, che ha giudicato non fondata, secondo quanto specificato in motivazione, la questione avente ad oggetto l'art. 300, quarto comma, cod. proc. civ. che non prevede la dichiarazione di interruzione del processo nel caso di morte del contumace certificata dall'ufficiale giudiziario nella relazione di notifica relativa al decreto di fissazione dell'udienza di discussione del progetto di divisione.

L'art. 300 in esame dispone che, se il fatto interruttivo riguarda la parte dichiarata contumace, il processo è interrotto dal momento in cui il fatto stesso è notificato o certificato dall'ufficiale giudiziario nella relata di notifica di uno dei provvedimenti di cui all'art. 292 stesso codice, a norma del quale l'ordinanza ammissiva dell'interrogatorio o del giuramento o le comparse contenenti domande nuove o riconvenzionali sono notificate personalmente al contumace nei termini fissati dal giudice con ordinanza.

L'art. 789 codice di rito, a sua volta, stabilisce che il giudice che predispone un progetto di divisione lo deposita in cancelleria e fissa l'udienza di discussione con decreto comunicato alle parti: per giurisprudenza di legittimità costante, tale comunicazione va fatta anche alla parte contumace.

Ad avviso del rimettente, posto il carattere tassativo dell'elencazione di cui all'art. 292 cod. proc. civ. che si trasfonde nell'art. 300, comma 4, stesso codice, non è possibile dichiarare l'interruzione del processo, perché a ciò osterebbe l'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale.

Però, osserva la Corte, il rimettente «ha trascurato di considerare che la comunicazione anche al contumace del decreto previsto dall'art. 789, secondo comma, cod. proc. civ., nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza prevalente [...], è imposta dalla legge, ossia appunto dalla norma ora citata» che non può essere letta isolatamente ma nel contesto del sistema processuale di cui è partecipe.

D'altra parte, la necessità di notificare personalmente al contumace gli atti indicati nell'art. 292 cod. proc. civ. trova fondamento nell'esigenza di rispettare il diritto al contraddittorio e il diritto di difesa, *ratio* che «è certamente identificabile anche con riferimento al decreto sopra indicato».

Pertanto, conclude la Consulta, «la sostanziale identità di *ratio* tra la fattispecie e la comune base normativa consentono una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata, nel senso che si debba dichiarare l'interruzione del processo in presenza delle circostanze descritte nell'ordinanza di rimessione», così prendendo atto che il dettato dell'art. 789, secondo comma, ha funzione integrativa dell'art. 292 cod. proc. civ. e che «nel novero dei casi tassativi da questo previsti, richiamati dall'art. 300, quarto comma, cod. proc. civ., rientra anche la comunicazione a tutte le parti del decreto che fissa l'udienza di discussione del progetto di divisione».

#### ***1.4. La tutela cautelare***

Sulla scorta della sentenza n. 403/2007, l'ordinanza n. **51** ha nuovamente preso in esame l'art. 1, comma 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, nella parte in cui stabilisce che per le controversie fra utenti o categorie di utenti e un soggetto autorizzato o destinatario di licenze oppure fra soggetti autorizzati o destinatari di licenze fra loro, non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza. Ribadendo le posizioni in precedenza espresse, la Corte ha affermato che «la previsione di uno strumento quale il tentativo obbligatorio di conciliazione è finalizzata ad assicurare l'interesse generale al soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali realizzato attraverso la composizione preventiva della lite rispetto a quello conseguito attraverso il processo», con la conseguenza che detto strumento è volto ad assicurare un più elevato livello di protezione dei consumatori. La conclusione è stata, pertanto, nel senso della manifesta infondatezza.

#### ***1.5. Le impugnazioni***

Sulla scorta del precedente di cui alla sentenza n. 98/2008, con l'ordinanza n. **127** la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione relativa all'art. 26, comma 1, lettera *b*), d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, che ha reso appellabile la sentenza che decide l'opposizione avverso il provvedimento che irroga una sanzione amministrativa, prima ricorribile solo in cassazione. Non sussiste, infatti, il denunciato vizio di eccesso di delega, in quanto la delega conferita con l'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80, interpretato secondo le finalità della legge di disciplinare il processo di cassazione in funzione nomofilattica, legittima il legislatore delegato a limitare i casi di immediata ricorribilità in cassazione delle sentenze, anche modificando disposizioni non inserite nel codice di rito. Neppure si può sostenere che, come affermato dal rimettente, vi sia una “logica di sistema” a supportare una interpretazione restrittiva della delega, sia perché il giudizio di opposizione a sanzione amministrativa è strutturato come giudizio di accertamento sul fondamento della pretesa sanzionatoria, sia perché l'ordinamento già prevedeva casi di impugnabilità con l'appello delle sentenze che decidono un'opposizione a sanzione amministrativa.

#### ***1.6. La revocazione***

La sentenza n. **207** ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 391-*bis*, primo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede la esperibilità del rimedio della revocazione per errore di fatto, *ex* art. 395, primo comma, numero 4), cod. proc. civ. per le ordinanze pronunciate dalla Corte di cassazione a norma dell'art. 375, primo comma numero 1) dello stesso codice (declaratorie di inammissibilità del ricorso per cassazione).

La Consulta ha ravvisato un contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.: richiamando i propri precedenti in materia, ha ribadito che «l'errore percettivo in cui sia incorso il giudice di legittimità e dal quale sia derivata, come nella specie, l'indebita declaratoria di inammissibilità del ricorso [...] rappresenta un'eventualità tutt'altro che priva di conseguenze sul piano del rispetto dei relativi principi costituzionali, nel senso che, ove a quell'errore non risulti possibile porre rimedio attraverso uno specifico istituto processuale, una siffatta lacuna normativa verrebbe a porsi in automatico e palese contrasto non soltanto con l'art. 3, ma anche con l'art. 24 della Costituzione, per di più sotto uno specifico e significativo aspetto, quale è quello di assicurare la effettività del giudizio di cassazione». Tale garanzia, continua la pronuncia, si qualifica ulteriormente in funzione dell'art. 111 Cost., il quale, anche dopo le modifiche apportate dalla legge 23 novembre 1999, n. 2, continua a prevedere, come nucleo essenziale del giusto processo, il principio secondo cui contro tutte le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale è sempre ammesso il ricorso in cassazione per violazione di legge. Il che significa che «il presidio costituzionale – il quale è testualmente rivolto ad assicurare il controllo sulla legalità del giudizio [...] – contrassegna il

diritto a fruire del controllo di legittimità riservato alla Corte Suprema»

### ***1.7. I procedimenti in materia di potestà genitoriale***

Da ricordare in questa sede è la sentenza n. **179**, che ha dichiarato inammissibile il dubbio di legittimità avente ad oggetto l'art. 336 cod. civ. nella parte in cui non prevede che il tribunale, in caso di urgente necessità di tutela del minore e di mancato esercizio di azione di potestà da parte dei genitori, dei parenti entro il IV grado o del pubblico ministero possa d'ufficio nominare un curatore al minore affinché valuti la proposizione di azione a tutela di quest'ultimo. La Corte rileva come il rimettente non abbia analizzato in alcun modo la normativa introdotta con la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, considerato che dette convenzioni hanno efficacia imperativa nell'ordinamento interno e recano, perciò, una disciplina integrativa rispetto all'art. 336 cod. civ.. In particolare, dal coordinamento dell'art. 9, comma 2, e dell'art. 12, comma 2, della prima convenzione con l'art. 336, quarto comma, cod. civ., aggiunto dalla legge 28 marzo 2001, n. 149 si desume che, nei procedimenti in oggetto, sono parti non solo entrambi i genitori, ma anche il minore, con la necessità del contraddittorio nei suoi confronti, previa nomina, se del caso, di un curatore speciale *ex art. 78 cod. proc. civ.* Inoltre, la Convenzione di Strasburgo attribuisce al minore, quando il diritto interno priva i detentori delle responsabilità genitoriali della possibilità di rappresentarlo a causa di un conflitto di interessi, il diritto di chiedere la designazione di una rappresentante speciale nei procedimenti che lo riguardano (e il potere di designazione spetta anche d'ufficio all'autorità giudiziaria).

### ***1.8. Le controversie in materia di diritto societario***

Con l'ordinanza n. **16** la Corte è tornata sul tema, di cui già alla sentenza n. 221/2008, della compatibilità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, censurato ove stabilisce che la mancata notifica dell'istanza di fissazione d'udienza nei venti giorni successivi alla scadenza dei termini di cui ai commi precedenti o del termine per il deposito della memoria di controparte del convenuto *ex art. 7, comma 2*, ovvero alla scadenza del termine massimo di cui all'art. 7, comma 3, determina l'estinzione immediata del processo anziché la cancellazione della causa dal ruolo. La pronuncia richiama la motivazione del citato precedente, affermando che la disciplina censurata non travalica i limiti di ragionevolezza ed è compatibile con il diritto di difesa.

La sentenza n. **123** affronta la questione relativa alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale ed in particolare sulla devoluzione alle stesse delle procedure di reclamo iniziate dopo l'entrata in vigore del codice della proprietà industriale, anche se riguardanti misure cautelari concesse secondo le norme precedentemente in vigore (art. 245, comma 3, d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30). Ad avviso del rimettente, la norma violerebbe l'art. 76 Cost., perché la delega contenuta nell'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 non concerneva la disciplina della competenza e il regime transitorio applicabile alle controversie attribuite alle sezioni specializzate.

La Corte ha accolto la censura, ricordando di aver già approfondito problemi concernenti le deleghe *ex artt. 15 e 16 della legge n. 273 del 2002*; in particolare, con la sentenza n. 170 del 2007, aveva precisato che il termine per l'esercizio della delega *ex art. 16* era scaduto al momento dell'emanazione del d.lgs. n. 30 del 2005; nella sentenza n. 112 del 2008 si era ribadito che la lettera dell'art. 15, i relativi principi direttivi e il contesto normativo imponevano di ritenere che i profili, inerenti alla istituzione e organizzazione delle sezioni specializzate, in linea generale, erano estranei alla delega: con quest'ultima pronuncia era stato inoltre rimarcato che la delega contenuta nell'art. 16 stabiliva anche uno specifico principio direttivo in materia di disposizioni transitorie, in forza del quale il Governo avrebbe dovuto evitare che le sezioni specializzate fossero gravate da un carico iniziale di procedimenti che ne impedisse l'avvio efficiente.

Sulla base di ciò, l'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003 aveva assegnato alle sezioni solo i giudizi iscritti a ruolo a far data dal 1 luglio 2003.

Pertanto, l'art. 245, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2005 non è riconducibile alla delega dell'art. 15, poiché non è strumentale al "riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale", e, determinando una scelta incoerente rispetto al principio indicato nell'art. 16, ha violato, in parte qua, l'art. 76 Cost.

### ***1.9. Le procedure concorsuali***

La sentenza n. **55** ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, comma 1076, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e 1, comma 9-*bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 nella parte in cui dispongono la sostituzione automatica di tutti i "commissari monocratici" dei consorzi agrari in stato di liquidazione, in carica alla data di entrata in vigore della legge n. 233 del 2006, con altri "commissari monocratici". Argomentano i Giudici che la *ratio* della novella introdotta nel 2006 va individuata nel contenimento dei costi delle procedure di liquidazione coatta amministrativa e nell'accelerazione della loro conclusione, ma con tale *ratio* la norma censurata è in contrasto, poiché la sostituzione di tutti i "commissari monocratici" in carica, indipendentemente da ogni valutazione circa lo stato di avanzamento della singola procedura, determina discontinuità nella gestione e ciò può comportare l'effetto opposto a quello voluto, ossia maggiori oneri ed ulteriori ritardi.

Con l'ordinanza n. **170** è stata affrontata la questione avente ad oggetto l'art. 24, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, come sostituito dall'art. 21 del d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, censurato nella parte in cui dispone che, salva diversa previsione, alle controversie che derivano dal fallimento si applicano le norme previste dagli artt. da 737 a 742 cod. proc. civ. La Corte conclude nel senso della manifesta infondatezza in relazione a tutti i parametri evocati. Quanto al denunciato eccesso di delega, si legge che il principio in base al quale è stata adottata la disposizione censurata, nell'ambito della modifica della "disciplina del fallimento", contenuto nell'art. 1, comma 6, lettera *a*), numero 1, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80, prevedeva che si dovesse semplificare la disciplina attraverso l'accelerazione delle "procedure applicabili alle controversie in materia". Dette espressioni - "disciplina del fallimento" e "procedure applicabili alle controversie in materia" - hanno una valenza semantica ampia, tanto da ricomprendere il riferimento a tutti i processi che, come quelli *a quibus*, originano dalla procedura fallimentare, in quanto volti a far dichiarare la inefficacia rispetto alla massa fallimentare di determinati atti dispositivi. Inoltre, tramite l'applicazione degli artt. da 737 a 742 cod. proc. civ. alle controversie in materia fallimentare è soddisfatto il principio della semplificazione e della accelerazione imposto in sede di delega.

Infine, la scelta del rito camerale censurata dal rimettente non viola gli artt. 3, 24 e 111 Cost., come analizzato nei paragrafi sul principio di eguaglianza e i principi in materia processuale.

## 2. Il procedimento penale

### 2.1. Le indagini preliminari

Con la sentenza n. **121** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 405, comma 1-bis, cod. proc. pen., aggiunto dall'art. 3 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, a norma del quale il pubblico ministero, al termine delle indagini, formula richiesta di archiviazione quando la Corte di cassazione ha giudicato insussistenti i gravi indizi di colpevolezza *ex art. 273* codice di rito e non sono stati acquisiti ulteriori elementi a carico dell'indagato.

Secondo la Corte, «la disposizione censurata pone una regola che rovescia il rapporto fisiologico tra procedimento incidentale *de libertate* e procedimento principale»: in effetti, sino all'introduzione della nuova norma era indubbio che la pronuncia emessa in sede cautelare avesse una portata rigorosamente circoscritta al procedimento incidentale ed interferenze tra i due procedimenti erano ammesse solo in senso inverso. «Il principio di “impermeabilità” del procedimento principale agli esiti del procedimento cautelare – si legge ancora – ha, in effetti, un preciso fondamento logico-sistematico» in quanto rappresenta «il naturale riflesso dell'impostazione accusatoria del vigente codice di rito, che riserva alla fase processuale l'accertamento della responsabilità dell'imputato».

Se non può escludersi a priori ed in assoluto la compatibilità costituzionale di norme che, per particolari aspetti, assegnino a pronunce emesse in sede cautelare un'efficacia preclusiva sul procedimento principale, peraltro ciò può avvenire solo mediante «una regola rispondente a solidi canoni di razionalità, quanto a presupposti ed effetti».

Viceversa, la regola dettata dall'articolo impugnato si presenta «di per sé irragionevole, per un triplice ordine di motivi».

Innanzitutto, diverse sono le regole che presiedono alla cognizione cautelare, in cui si effettua un giudizio prognostico di tipo statico, basato su elementi già acquisiti dal pubblico ministero e funzionali alla soddisfazione delle esigenze cautelari in atto, e quelle che legittimano l'azione penale, ove la decisione si fonda su una valutazione di utilità del passaggio alla fase processuale che è di tipo dinamico e tiene conto anche di ciò che può ragionevolmente acquisirsi in dibattimento. In secondo luogo, la norma trascura la diversità della base probatoria delle due valutazioni a confronto, poichè, se il pubblico ministero fruisce del potere di selezionare gli elementi da sottoporre al giudice della cautela, le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale sono, invece, prese sulla base di tutto il materiale investigativo. Infine, la Corte di cassazione, quando si pronuncia in materia cautelare, non accerta in modo diretto la mancanza del *fumus commissi delicti* ma si limita a controllare la motivazione del provvedimento impugnato, con la conseguenza che l'eventuale annullamento di quest'ultimo non svela automaticamente l'inesistenza dei gravi indizi.

In definitiva, secondo la Corte, «la norma altera la logica dell'istituto dell'archiviazione» che, da strumento di controllo volto a verificare che l'azione penale non sia indebitamente omessa, acquisirebbe l'opposto obiettivo di impedire che l'azione penale sia inopportuna esercitata.

Non solo: la norma crea altresì una disparità di trattamento fra fattispecie identiche sul piano sostanziale, dal momento che, a seconda dei casi, l'organo dell'accusa, pur volendo esercitare l'azione penale nonostante il giudicato cautelare per esso negativo, si troverà costretto a chiedere l'archiviazione mentre, in difetto di proprie iniziative cautelari, potrà esercitare senza impedimenti l'azione penale: «in siffatta prospettiva, la richiesta “coatta” di archiviazione ... finisce per trasformarsi in una sorta di sanzione *extra ordinem* per le iniziative cautelari inopportune dell'organo dell'accusa», sanzione inaccettabile perché discriminante tra le posizioni degli indagati in rapporto ad attività addebitabili proprio al pubblico ministero.

Di interesse in questa sede è anche la sentenza n. **142**, che ha giudicato privi di fondamento i dubbi di legittimità dell'art. 416 cod. proc. pen., censurato ove non prevede una sanzione di nullità per i casi in cui il fascicolo trasmesso al giudice per l'udienza preliminare con la richiesta di



rinvio a giudizio sia predisposto senza l'osservanza delle prescrizioni contenute nello stesso art. 416, nell'art. 130 delle disp. att. cod.proc. pen. e nell'art. 3 del regolamento per l'esecuzione del codice di rito.

La Corte parte dall'osservazione secondo cui, se il fascicolo presenta difficoltà di consultazione, a causa del disordine in cui gli atti sono stati inseriti e della mancanza di un indice, il giudice può sollecitare il pubblico ministero a sistemare il fascicolo ai sensi dell'art. 124 cod. proc. pen.: sul punto, non è condivisibile l'assunto del rimettente basato sulla considerazione che tale sollecitazione comporterebbe una regressione del procedimento, posto che la regressione si verifica solo quando è annullato l'atto introduttivo di una fase e non certo quando il pubblico ministero «è invitato dal giudice a perfezionare un adempimento collaterale rispetto alla richiesta del decreto che dispone il giudizio».

Inoltre, «l'introduzione di una nuova causa di nullità per mezzo di una sentenza additiva [...] determinerebbe una eccessiva rigidità delle conseguenze derivanti da una irregolare formazione del fascicolo, che potrebbe essere contraria agli stessi legittimi interessi delle parti ed in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo». In effetti, il giudice deve avere la possibilità di valutare, caso per caso, la gravità della situazione e indicare un congruo termine entro cui il pubblico ministero debba provvedere al riordino della documentazione.

D'altra parte, «non si può escludere in assoluto che la caoticità del fascicolo [...] sia tale, anche dopo un insufficiente riordino, da incidere seriamente sul diritto di difesa delle parti», ma solo in tale caso, del tutto eccezionale, «l'irregolarità del fascicolo depositato equivale ad omesso deposito, con la conseguenza della inutilizzabilità degli atti e dei documenti non trasmessi», secondo la giurisprudenza prevalente, o della nullità *ex art. 178, comma 1, lettera c)*, cod. proc. pen., secondo altro orientamento.

Pertanto, «nel caso di specie, l'ordinamento rende praticabile una gamma di possibili reazioni all'eventuale, censurabile comportamento dell'ufficio del pubblico ministero» e proprio l'interesse costituzionalmente tutelato delle parti e della collettività ad un sollecito svolgimento del processo «richiede che non si irrigidisca, con una previsione di nullità l'effetto della violazione delle disposizioni sulla formazione del fascicolo, ma che si lasci al giudice il potere e la responsabilità di adottare provvedimenti ispirati ad una reazione flessibile, proporzionale alle irregolarità riscontrate, nella prospettiva del soddisfacimento della prescrizione di cui all'art. 111, terzo comma, Cost.».

## **2.2. L'udienza preliminare**

Con l'ordinanza n. **331** è stata giudicata manifestamente priva di fondamento la questione avente ad oggetto la disposizione combinata degli artt. 429, comma 2, in relazione al comma 1, lettera f), e 185, comma 3, cod. proc. pen., giudicata irragionevole e in contrasto con il diritto di difesa e i principi del giusto processo nella parte in cui prescriverebbe la rinnovazione dell'intera udienza preliminare, anziché del solo decreto che dispone il giudizio, nel caso di nullità del decreto per mancata o insufficiente indicazione del luogo di comparizione. Posto che la declaratoria di nullità del decreto comporta necessariamente il regresso del procedimento alla fase precedente (è il giudice dell'udienza preliminare che deve rinnovare l'atto, non potendo farlo il giudice del dibattimento), non è, però, condivisibile che tale regressione comporti la ripetizione dell'intera udienza preliminare. Infatti, l'art. 185 cod. proc. pen. circoscrive l'estensione della nullità ai soli atti successivi che siano legati all'atto viziato da un rapporto di dipendenza causale, con la conseguenza che tale nullità non colpisce gli atti precedenti a quello inficiato dal vizio: pertanto, la regressione di realizza solo fino al momento e all'atto in cui il giudice, nell'udienza preliminare, avendo già dichiarata chiusa la discussione delle parti, procede alla deliberazione, «anzi, alla sola parte di questa che, di seguito alla disposizione del giudizio e all'indicazione del giudice competente, attiene alla precisa individuazione e indicazione del luogo, del giorno e dell'ora della comparizione».

### **2.3. Le notifiche all'imputato**

Nell'ambito dei problemi inerenti alle notifiche, un caso particolare è affrontato nell'ordinanza n. **116**, che ha dichiarato manifestamente priva di fondamento la questione investente l'art. 166 cod. proc. pen., contestato nella parte in cui non prevede che le notifiche ai soggetti sottoposti ad amministrazione di sostegno siano effettuate all'amministratore nominato, diversamente da quanto sarebbe stabilito per il tutore dell'interdetto e il curatore dell'inabilitato.

In realtà, osserva la Corte, la norma censurata non prende affatto in considerazione l'ipotesi dell'inabilitazione, ma si limita a stabilire che, qualora il processo sia sospeso perché lo stato mentale dell'imputato non gli consente una sua cosciente partecipazione *ex art. 71 cod. proc. pen.*, le notifiche vanno eseguite anche al curatore nominato ai sensi del suddetto articolo. Tale notifica integrativa va riferita quindi sia agli imputati inabilitati, sia a quelli sottoposti ad amministrazione di sostegno, «purchè il loro stato mentale sia tale da comprometterne effettivamente la piena e consapevole partecipazione al processo».

### **2.4. L'imputato minorenni**

Di interesse è l'ordinanza n. **117** con la quale la Corte, nel dichiarare manifestamente inammissibili i dubbi di costituzionalità aventi ad oggetto gli artt. 206 e 224 cod. pen. e 37 e 38 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 ove consentono l'applicazione di una misura di sicurezza anche nei confronti degli infraquattordicenni senza alcun limite di età, ha colto l'occasione per ribadire il proprio orientamento consolidato in tema di sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità. Si legge nell'ordinanza che detta pronuncia è idonea a produrre effetti pregiudizievoli per il minore, poiché comporta l'accertamento del fatto e della sua commissione da parte dell'interessato, tanto più nel caso in cui il pubblico ministero abbia chiesto l'applicazione di una misura di sicurezza, ed è destinata ad essere iscritta nel casellario giudiziale. Pertanto, il minore ha interesse a non vedersi prosciolti solo in ragione della giovane età da un reato inesistente o che non ha commesso, con la conseguenza che, secondo una parte degli interpreti, ai fini di una siffatta pronuncia, occorre il suo consenso. E anche coloro che non ritengono di aderire a tale soluzione affermano che la finalità perseguita dal legislatore con detta decisione – ossia la rapida uscita del minore dal procedimento – non può travalicare l'interesse difensivo del minore stesso e non può che implicare «la necessità di adottare un'interpretazione adeguatrice ai principi del giusto processo, al fine di evitare che sia emessa una pronuncia virtualmente pregiudizievole».

Ma il rimettente non ha vagliato la possibilità di tale interpretazione adeguatrice, con conseguente manifesta inammissibilità della questione.

### **2.5. Acquisizione e utilizzazione delle prove**

Con la sentenza n. **29** è stata affrontata la questione di costituzionalità dell'art. 238-*bis* cod. proc. pen., che consente l'acquisizione dibattimentale delle sentenze divenute irrevocabili ai fini della prova di fatto in esse accertato e l'utilizzabilità di tale mezzo di prova oltre i casi e i limiti di efficacia stabiliti in generale dal combinato disposto degli artt. 234 e 236 cod. proc. pen.

Dopo un breve inquadramento storico-sistematico, la Corte motiva la declaratoria di non fondatezza confutando l'assunto del rimettente secondo cui l'acquisizione del dato probatorio è momento autonomo rispetto alla utilizzazione nel processo: infatti, «numerose disposizioni del codice, nel prevedere l'acquisizione di dati probatori esterni, ne indicano le condizioni e la finalità, in tal modo fissandone anche i limiti di utilizzabilità». Così, la giurisprudenza di legittimità successiva alla modifica dell'art. 111 Cost., «proprio alla stregua del criterio in base al quale acquisizione e valutazione del dato probatorio sono distinte ma correlate, ha emesso pronunce di segno diverso a seconda dell'utilizzazione che la sentenza impugnata aveva fatto di quella resa in altro processo, divenuta irrevocabile ed acquisita ai sensi dell'art. 238-*bis*»: ad esempio, è stato escluso che nel processo ricevente possano essere considerati provati i fatti solo sulla base delle risultanze della decisione emessa in altro giudizio, o che attraverso l'art. 238-*bis*

cod. proc. pen. si possa consentire l'ingresso di elementi la cui acquisizione non sarebbe consentita per altre vie.

La Consulta prosegue affermando che la portata del principio del contraddittorio nella formazione della prova *ex art. 111 Cost.* «va individuata in considerazione della specificità dei singoli mezzi di prova». Ciò posto, in relazione alla natura della sentenza irrevocabile, che non può essere considerata un documento in senso proprio, «poiché si caratterizza per il fatto di contenere un insieme di valutazioni di un materiale probatorio acquisito in un diverso giudizio», né una prova orale, il principio suddetto «trova il suo naturale momento di esplicazione non nell'atto dell'acquisizione – nel quale, del resto, non sarebbe ipotizzabile alcun contraddittorio, se non in ordine all'*an* dell'acquisizione – ma in quello successivo della valutazione e utilizzazione», poiché, una volta che la sentenza è stata acquisita, le parti restano «libere di indirizzare la critica che si andrà a svolgere, in contraddittorio, in funzione delle rispettive esigenze».

D'altra parte, la scelta di consentire al giudice di apprezzare liberamente l'apporto probatorio scaturente dagli esiti di altro processo conclusosi con sentenza definitiva e di permettere alle parti di utilizzare i risultati che da quella sentenza sono emersi «si salda logicamente alla scomparsa, nel nuovo sistema processuale, della pregiudiziale penale»; inoltre, la libertà di valutazione del giudice, unita alla necessità di riscontri che confermino il contenuto della sentenza, rappresentano «garanzia sufficiente del rispetto delle prerogative dell'imputato».

Interessante appare altresì la sentenza n. **197**, con cui la Corte ha disatteso le censure mosse all'art. 503 cod. proc. pen., in particolare, al comma 5, nella parte in cui non prevede che le dichiarazioni, assunte dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria su delega, alle quali il difensore aveva diritto di assistere non possono essere utilizzate nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 500, comma 4, codice di rito, ed al comma 6, nella parte in cui non prevede che le dichiarazioni rese al giudice a norma degli artt. 294, 299, comma 3-*ter*, 391 e 422 cod. proc. pen., non possono essere utilizzate nei confronti di altri senza il loro consenso, salvo, sempre, la sopraccitata eccezione.

Il rimettente muove dall'assunto secondo cui le precedenti dichiarazioni difformi, rese dall'imputato prima del giudizio e usate per le contestazioni, assumano, una volta acquisite al fascicolo per il dibattimento, piena efficacia probatoria senza limitazioni non solo nei confronti dell'imputato che le ha rese ma anche dei coimputati: peraltro, l'esame delle sentenze di legittimità, qualificate come diritto vivente<sup>37</sup>, e di quelle costituzionali indicate dal rimettente a sostegno della tesi dimostra che sono o richiami non pertinenti o pronunce antecedenti la riforma dell'art. 111 Cost., introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

Alla luce del testo novellato dell'art. 111 Cost., infatti, il processo penale è oggi regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova, con conseguente impermeabilità del processo rispetto al materiale raccolto in assenza della dialettica tra le parti.

Pertanto, se pur si continua a prevedere l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento delle dichiarazioni difformi rese dall'imputato in precedenza ed utilizzate per le contestazioni, è anche vero che l'istituto delle contestazioni non rappresenta uno strumento «di acquisizione illimitato e incondizionato di quelle dichiarazioni». Ad avviso della Corte, esigenze di lettura conforme al dettato dell'art. 111, quarto comma, Cost. e di coerenza sistematica «impongono di ritenere che il recupero probatorio per effetto delle contestazioni, prefigurato dai commi 5 e 6 dell'art. 503 cod. proc. pen. non operi comunque ai fini dell'affermazione della responsabilità di soggetti diversi dal dichiarante».

A tal proposito, l'art. 64 cod. proc. pen. stabilisce che, prima dell'inizio dell'interrogatorio, la persona deve essere avvisata che le sue dichiarazioni potranno essere utilizzate nei suoi confronti e che, se renderà dichiarazioni su fatti che concernono la responsabilità di altri, assumerà, in relazione ad essi, la veste di testimone. Se l'imputato non versa in situazione di incompatibilità a testimoniare, si applica l'art. 500 codice di rito, per cui le pregresse dichiarazioni difformi sulla responsabilità altrui, lette per le contestazioni, sono utilizzabili solo per valutare la credibilità del

dichiarante e non sono prova dei fatti in esso affermati, salvo che ricorrano le ipotesi speciali di cui al comma 4.

Analogamente, se l'imputato versa in una condizione di incompatibilità ad assumere la veste di teste, le regole di cui al citato art. 500 valgono in eguale misura, in quanto richiamate dall'art. 210 cod. proc. pen.: da tale rinvio si desume che le dichiarazioni *contra alios* rese, nelle fasi anteriori del giudizio, da uno degli imputati che non possono assumere la veste di testimone hanno la medesima limitata valenza probatoria di cui sopra.

In questa sede deve essere analizzata anche la sentenza n. **173**, relativa alla disciplina dettata dall'art. 240 codice di rito per la procedura per la distruzione dei documenti, supporti e atti contenenti dati illegalmente acquisiti inerenti a comunicazioni telefoniche o telematiche o informazioni illegalmente raccolte: la norma censurata stabilisce che detti atti debbono essere distrutti in esito ad un'udienza camerale celebrata dal giudice per le indagini preliminari e della distruzione deve essere redatto un verbale, che non può contenere riferimenti al contenuto dei documenti suddetti.

La Corte parte dal presupposto che la normativa in oggetto è stata approvata per rimediare al dilagante fenomeno di violazione della riservatezza legato alla incontrollata diffusione mediatica di dati personali: il legislatore ha così adottato una disciplina derogatoria rispetto a quella ordinaria sulla conservazione dei corpi di reato. Peraltro, «la finalità di assicurare il diritto inviolabile alla riservatezza della corrispondenza e di ogni altro mezzo di comunicazione, tutelato dagli artt. 2 e 15 Cost., [...] non giustifica una eccessiva compressione dei diritti di difesa e di azione e del principio del giusto processo»: tale limitazione, prosegue la Corte, «deriva dall'aver delineato il procedimento incidentale, volto alla distruzione del materiale sequestrato..., secondo il modello processuale di cui all'art. 127 cod. proc. pen, nella parte in cui configura un contraddittorio solo eventuale».

Il bilanciamento fra gli interessi coinvolti può avvenire secondo modalità diverse, «e non spetta a questa Corte, ma al legislatore, individuare possibili soluzioni nell'ambito della disciplina del processo penale».

Peraltro, «la caducazione totale delle norme censurate dal rimettente» non può essere idonea «a restaurare l'equilibrio alterato dalle stesse», posto che, così facendo, si introdurrebbe un nuovo squilibrio, legato al pericolo di divulgazione incontrollata.

Viceversa, la soluzione consiste, secondo la Consulta, nel «recidere il legame, istituito dal comma 4 dell'art. 240 cod. proc. pen., tra la procedura speciale di cui ai commi 3 e seguenti dello stesso articolo e l'art. 127 cod. proc. pen., nella misura in cui il richiamo a tale norma fa ricadere sulla procedura medesima le limitazioni del contraddittorio che connotano il modello generale del rito camerale». Tale scopo può essere perseguito solo «nel rispetto dei principi del giusto processo, del diritto di difesa e di azione e dell'effettivo esercizio dell'azione penale, che si concretizzano in una rigorosa prescrizione del contraddittorio tra le parti, come quella contenuta nell'art. 401, commi 1 e 2, cod. proc. pen., che disciplina l'udienza relativa all'incidente probatorio».

Pertanto, è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 240, commi 4 e 5, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede, per la disciplina del contraddittorio, l'applicazione dell'art. 401, commi 1 e 2, dello stesso codice.

La declaratoria di incostituzionalità ha, poi, investito anche il comma 6 dello stesso articolo 240, nella parte in cui non esclude dal divieto di fare riferimento – nel verbale di distruzione - al contenuto degli atti eliminati, le circostanze inerenti all'attività di formazione, acquisizione e raccolta degli atti stessi. In effetti, detto verbale non può esplicitare alcuna efficacia valutativa che non sia strettamente circoscritta alla decisione di distruggere il materiale e non può esercitare alcun condizionamento sulla decisione da assumere nell'ambito del procedimento principale. «Proprio la necessaria natura descrittiva del verbale sostitutivo impone che lo stesso non si limiti a contenere i dati relativi alle modalità e ai mezzi usati ed ai soggetti interessati, ma debba altresì

contenere tutte le indicazioni utili ad informare il giudice» ed è «costituzionalmente necessario allargare le potenzialità rappresentative del verbale in questione, includendovi anche tutte le circostanze che hanno caratterizzato l'attività diretta all'intercettazione, alla detenzione ed all'acquisizione del materiale per il quale il pubblico ministero ha chiesto l'avvio del procedimento incidentale *de quo*». La correttezza e l'obiettività del verbale vengono garantite dalla formazione dello stesso nel contraddittorio tra le parti.

Di particolare interesse in questa sede è anche la sentenza n. **320** che, nonostante si sia conclusa nel senso della inammissibilità della questione proposta, si segnala in quanto ripercorre le posizioni della giurisprudenza di legittimità in tema di intercettazioni.

Il Tribunale rimettente contesta l'interpretazione, che qualifica come diritto vivente, degli artt. 234, 266 e ss. cod.proc. pen. secondo la quale debbono essere incluse tra i documenti, anziché tra la intercettazioni, le registrazioni di conversazioni effettuate da uno degli interlocutori, all'insaputa degli altri, d'intesa con la polizia giudiziaria.

La Corte giudica erroneo il presupposto da cui il giudice *a quo* ha preso le mosse. La sentenza n. 36747 del 2003 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione – osserva la Consulta - ha affermato due principi: da un lato, il carattere di prova documentale delle registrazioni eseguite da uno dei soggetti partecipanti alla conversazione, perché mancherebbe uno dei requisiti tipici dell'intercettazione, ossia l'estraneità al colloquio del captante occulto; in secondo luogo, l'inutilizzabilità come prova della registrazione fonografica effettuata clandestinamente da personale di polizia giudiziaria, che aggirerebbe i divieti espressi dagli artt. 63, comma 2, 191, 195, comma 4, e 203 cod.proc. pen.

La sentenza di legittimità, però, non prende in esame né il caso in cui la registrazione sia effettuata non direttamente dalla polizia giudiziaria ma da un soggetto da essa "attrezzato", né l'ipotesi in cui l'agente attrezzato trasmetta il suono ad una postazione esterna di ascolto gestita dalla polizia, né il problema della compatibilità della qualificazione come prova documentale della registrazione con il concetto di documento accolto dal codice di rito.

In seguito alla pronuncia delle Sezioni Unite la giurisprudenza di legittimità non ha, peraltro, seguito un orientamento uniforme, apparendo, al contrario, divisa.

Da un alto, si legge che la disciplina di garanzia in materia di intercettazioni deve reputarsi applicabile quanto meno nel caso in cui il partecipante alla conversazione non si limiti a registrarla, ma utilizzi apparecchi mediante i quali la polizia giudiziaria è posta in grado di ascoltare il colloquio in tempo reale. Se si aderisse a questo indirizzo, la questione sarebbe, nella specie, meramente ipotetica.

Dall'altro lato, la Suprema Corte ha affermato che le registrazioni di colloqui effettuate, senza autorizzazione giudiziale, da uno degli interlocutori dotato di strumenti di captazione predisposti dalla polizia giudiziaria debbono considerarsi comunque inutilizzabili.

Ad ogni modo, lo stesso rimettente evidenzia che, dopo la sentenza delle Sezioni Unite del 2003, è intervenuta un'ulteriore pronuncia, la n. 26795 del 2006, che ha appuntato l'attenzione sulla distinzione tra documento e atto del procedimento, oggetto di documentazione; in effetti, le norme del codice di rito sui documenti si riferiscono esclusivamente ai documenti formati fuori e comunque non in vista né in funzione del procedimento, con la conseguenza che le videoregistrazioni effettuate dalla polizia giudiziaria non possono essere introdotte nel processo come documenti poiché costituiscono documentazione dell'attività investigativa, rimanendo, perciò, suscettibili di utilizzazione processuale solo se riconducibili ad un'altra categoria probatoria. In sintesi, dette riprese sono utilizzabili come prova atipica, *ex art.* 189 cod. proc. pen., se sono state eseguite in luoghi non fruanti di protezione costituzionale; se, invece, sono state effettuate in luoghi riconducibili al concetto di domicilio di cui all'art. 14 Cost., devono considerarsi inibite in assoluto.

Perciò, in assenza dell'asserito diritto vivente, la questione di legittimità costituzionale mira in

sostanza ad ottenere un avallo di un'interpretazione della norma censurata ed è, quindi, inammissibile.

## **2.6. I riti speciali**

Di interesse è la sentenza n. **184**, che ha dichiarato privi di fondamento i dubbi di costituzionalità relativi all'art. 442, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., richiamato dall'art. 556, comma 1, dello stesso codice, contestato nella parte in cui prevede l'utilizzabilità, nel giudizio abbreviato, ai fini della decisione sul merito, ed in assenza di situazioni riconducibili ai paradigmi di deroga al contraddittorio *ex art.* 111, quinto comma, Cost., degli atti di investigazione difensiva a contenuto dichiarativo, unilateralmente assunti.

Rinviando al capitolo sul giusto processo per un'analisi delle ragioni per le quali la Corte ha disatteso le censure di contrasto con il principio del contraddittorio nella formazione della prova *ex art.* 111 Cost., basti in questa sede evidenziare che «il principio del contraddittorio nel momento genetico della prova rappresenta precipuamente – nella volontà del legislatore costituente – uno strumento di salvaguardia del rispetto delle prerogative dell'imputato», al quale è riconosciuta la facoltà di rinunciare unilateralmente all'assunzione delle prove in contraddittorio (quinto comma): ciò non significa, sottolinea la Corte, che il legislatore sia tenuto a rendere sistematicamente disponibile il contraddittorio, «prevedendone la caduta ogni qualvolta l'imputato manifesti una volontà in tal senso», ma significa solo che il legislatore può prevedere ipotesi in cui il consenso dell'imputato, «unitamente ad altri presupposti, determina una più o meno ampia acquisizione di elementi di prova formati unilateralmente, e ciò, in particolare, ove si intenda assecondare esigenze di economia processuale». Sempre che, si evidenzia ancora, il riconoscere all'imputato la facoltà di rinuncia non comporti «uno squilibrio costituzionalmente intollerabile tra le posizioni dei contendenti o addirittura una alterazione del sistema». Ma ciò non accade nell'ambito del giudizio abbreviato, «ove gli atti di investigazione difensiva acquistano valore solo come effetto della più generale rilevanza probatoria riconosciuta all'intera indagine preliminare, alla pari con quelli dell'indagine del pubblico ministero e quindi con rinuncia generalizzata al contraddittorio nella formazione della prova». In tale contesto, l'utilizzabilità anche degli atti di investigazione difensiva come conseguenza della rinuncia del solo imputato «non può ritenersi, di per sé, lesiva del principio di parità delle parti», il quale non implica necessaria identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e dell'imputato. E prospettare che il consenso di quest'ultimo possa operare solo verso i risultati delle indagini del pubblico ministero e non anche verso quelli delle proprie contrasta con il sistema e la stessa configurazione del rito abbreviato: non è, infatti, accettabile la frammentazione dei risultati dei singoli atti di indagine, «una volta che la richiesta di giudizio abbreviato implica accettazione complessiva di tutti e rinuncia del pari complessiva, in relazione a tutti, all'assunzione dialettica in contraddittorio dei dati di rilievo probatorio da essi recati».

La Corte ha, poi, disatteso anche le censure di disparità di trattamento e di incoerenza sistematica, per la disamina delle quali si rinvia ai capitoli sui principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

## **2.7. Le impugnazioni**

La sentenza n. **242** si inserisce nel novero di pronunce che si sono occupate delle modifiche apportate dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46 al potere di appello del pubblico ministero: nella specie sono state disattese le censure mosse all'art. 428 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 4 della menzionata legge, che non consente al pubblico ministero di impugnare in secondo grado le sentenze di non luogo a procedere.

La Corte ha in primo luogo escluso che la norma determini un *vulnus* al principio di parità delle parti nel processo, analogo a quello riscontrato dalle sentenze n. 26 e n. 320 del 2007 con riferimento alla soppressione del potere di appello avverso le pronunce di proscioglimento emesse in esito al giudizio ordinario e all'abbreviato: infatti, diversamente dal proscioglimento, la

sentenza di non luogo a procedere «non rappresenta l'alternativa alla condanna, ma al rinvio a giudizio» e nell'udienza preliminare, all'esito della quale viene emessa, non si procede ad un giudizio pieno sul merito dell'imputazione «ma si verifica l'utilità o meno del dibattimento alla stregua di una prognosi sulla sostenibilità dell'accusa in giudizio».

Inoltre, con la novella del 2006 il potere di appello contro la sentenza di non luogo a procedere è stato sottratto ad entrambe le parti e, per altro verso, il decreto di rinvio a giudizio non è impugnabile da parte di alcuno. A ciò si aggiunga che, a differenza del proscioglimento, la pronuncia di non luogo a procedere non è idonea a dispiegare effetti preclusivi irremovibili, anche dopo lo spirare dei termini di impugnazione, visto che, in aggiunta al potere di ricorrere in cassazione, il pubblico ministero resta abilitato ad ottenerne in ogni tempo la revoca quando sopravvengano o si scoprano nuove prove che possano determinare il rinvio a giudizio.

In quanto detto «è già insita [...] l'insussistenza della violazione dell'art. 3 Cost.»: il diverso regime di impugnazione stabilito per la sentenza di non luogo a procedere e quella di proscioglimento non lede il principio di eguaglianza, posto che la prima è «eterogenea sotto plurimi aspetti – oggetto dell'accertamento, base decisionale, regime di stabilità e carenza di efficacia *extrapenale* – rispetto ai *tertia comparationis*». Infondata è anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento tra procedimenti con udienza preliminare e procedimenti a citazione diretta, nei quali «la domanda di giudizio del pubblico ministero sfocia nell'immediata fissazione dell'udienza dibattimentale, senza correre il rischio di un "blocco prematuro"», dato che tale differenza di regime «rappresenta solo una conseguenza del diverso modulo processuale».

Neppure è riscontrabile la lesione del principio della ragionevole durata del processo poiché «l'effetto negativo indotto dalla eventuale regressione del procedimento – conseguente al fatto che, nel caso di accoglimento del gravame del pubblico ministero, la Corte di cassazione (a differenza della corte d'appello) non può direttamente emettere il decreto di citazione a giudizio, ma deve annullare con rinvio la sentenza impugnata – appare comunque compensato, in termini di riduzione complessiva dei tempi necessari alla celebrazione del processo, dalla eliminazione del secondo grado di giudizio».

Infine, sono state disattese anche le censure di violazione dell'obbligatorietà dell'azione penale, posto che «il potere di impugnazione del pubblico ministero non costituisce estrinsecazione necessaria dei poteri inerenti all'esercizio dell'azione penale».

Per quel che concerne, invece, il potere di impugnazione dell'imputato, la Corte, con la sentenza n. **274**, ha affrontato, giudicandola fondata, la questione di legittimità dell'art. 443, comma 1, cod. proc. pen., contestato nella parte in cui non consente all'imputato di proporre appello avverso le sentenze di assoluzione per difetto di imputabilità derivante da vizio totale di mente emesse a seguito di giudizio abbreviato.

Premesso che l'attuale art. 443 cod. proc. pen., quale risultante delle modifiche apportate dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46 e, successivamente, dalla sentenza costituzionale n. 320/2007, stabilisce la radicale inappellabilità da parte dell'imputato delle sentenze di proscioglimento emesse con rito abbreviato, la Corte evidenzia che, se è vero che tale rito si fonda sulla libera e consapevole accettazione, da parte dell'imputato, di limitazioni a diritti e facoltà quale contropartita per il trattamento premiale sul piano sanzionatorio, è anche vero che le limitazioni al potere di appello sono costituzionalmente compatibili solo se basate su criteri razionali e debbono trovare «un fondamento ragionevolmente commisurato al rilievo costituzionale dell'interesse inciso». Inoltre, posto che la categoria delle sentenze di proscioglimento non è unitaria, ma abbraccia «ipotesi marcatamente eterogenee, quanto all'attitudine lesiva degli interessi morali e giuridici del proscioglimento», del tutto particolare si presenta la sentenza di assoluzione per vizio totale di mente, che, postulando l'accertamento della sussistenza del fatto di reato, della sua riferibilità all'imputato e dell'assenza di cause di giustificazione, «è idonea a causare all'imputato un pregiudizio di ordine morale particolarmente intenso». Da essa derivano, altresì, pregiudizi di ordine giuridico, segnatamente allorchè, a seguito dell'accertata pericolosità sociale, sia applicata

una misura di sicurezza.

Pertanto, è evidente la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto appare «irrazionale e lesivo del diritto di difesa che l'imputato possa dolersi nel merito della condanna per un reato bagatellare alla sola pena della multa [...] e non sia abilitato, invece, ad appellare l'assoluzione per vizio totale di mente, anche se relativa ad un reato di particolare gravità», a cui si riconnetta l'applicazione di una misura di sicurezza limitativa della libertà personale.

Un particolare profilo della disciplina delle impugnazioni è stato affrontato dalla sentenza n. **317**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 175, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui non consente la restituzione dell'imputato, che non abbia avuto conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale, quando analoga impugnazione sia stata proposta in precedenza dal difensore.

La Corte sviluppa un'ampia disamina della regolamentazione anche internazionale del diritto dell'imputato a partecipare personalmente al processo: tale diritto è previsto sia dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici di New York (16 dicembre 1966), sia dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950). Inoltre, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha precisato che, tra le regole minime da seguire nei giudizi in assenza dell'imputato deve essere annoverata quella che ogni persona giudicata in sua assenza deve poter impugnare la decisione con tutti i mezzi di gravame che le sarebbero consentiti se fosse stata presente.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato il suddetto art. 6 CEDU fissando alcune regole di garanzia: l'imputato ha diritto di essere presente al processo, può rinunciare volontariamente a tale diritto, deve essere consapevole dell'esistenza di un processo a suo carico, devono esistere strumenti preventivi o ripristinatori per evitare processi nei confronti di contumaci inconsapevoli.

La legge italiana ha scelto la strada delle misure ripristinatorie, che la sentenza ricostruisce anche sotto il profilo dell'evoluzione storica. In seguito ad alcuni interventi della Corte EDU, da ultimo, il legislatore ha riformulato l'art. 175 cod. proc. pen. nel 2005, stabilendo che il contumace non deve più provare l'inconsapevolezza dell'esistenza del procedimento, per la cui impugnazione chiede la rimessione in termini, il termine per la richiesta è aumentato a trenta giorni dalla conoscenza dell'atto, non è riprodotta la precedente preclusione alla restituzione in caso di impugnazione del difensore.

Successivamente alla riforma, due pronunce della Corte di cassazione hanno ritenuto che, in base al nuovo testo, fosse ammissibile la restituzione nel termine del contumace anche dopo l'impugnazione del difensore; viceversa, le Sezioni Unite, nel 2008, hanno capovolto l'interpretazione, partendo dal principio della unicità del diritto di impugnazione, diretta emanazione del principio della ragionevole durata del processo, contro cui entrerebbe in conflitto il duplice esercizio del diritto all'impugnazione. La giurisprudenza di legittimità successiva a tale sentenza ha aderito alla nuova linea ermeneutica, determinando un vero "diritto vivente" che comporta che l'imputato contumace resti privo della possibilità di chiedere la restituzione nel termine per proporre impugnazione, nel caso in cui questa sia già stata presnetata dal difensore.

Ciò posto, osserva la Consulta, la questione di costituzionalità va analizzata in rapporto agli artt. 117, primo comma, 24 e 111 Cost., le cui tutele si compenetrano, «ai fini di un adeguato esercizio del diritto di difesa». Ripercorrendo le proprie consolidate interpretazioni, la Corte ribadisce che, «con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa». Pertanto, se è vero che la Corte «non può consentire che si determini, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., una tutela inferiore a quella già esistente in base al diritto interno», altrettanto innegabile è che «neppure può ammettere che una tutela superiore, che sia possibile introdurre per la stessa via, rimanga sottratta ai titolari di un diritto fondamentale».



Quindi, il confronto fra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie: «nel concetto di massima espansione – si legge in motivazione – deve essere compreso [...] il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti».

Nella specie, deve escludersi che il diritto di difesa del contumace inconsapevole vada bilanciato con il principio della ragionevole durata del processo. Infatti, «ciò che rileva è esclusivamente la durata del “giusto” processo, quale delineato dalla stessa norma costituzionale invocata come giustificatrice della limitazione al diritto di difesa del contumace. Una diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all’interno dello stesso art. 111 Cost., che da una parte imporrebbe una tutela piena del principio del contraddittorio e dall’altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti». E un processo non giusto, in quanto carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata.

*A fortiori*, secondo la Consulta, non possono essere richiamati i principi dell’unicità del diritto di impugnare e del divieto del *ne bis in idem*, «da cui non possono essere tratte conclusioni limitative di un diritto fondamentale».

Conclusivamente, «l’esercizio di un diritto fondamentale non può essere sottratto al suo titolare, che può essere sostituito solo nei limiti strettamente necessari a sopperire alla sua impossibilità di esercitarlo e non deve trovarsi di fronte all’effetto irreparabile di una scelta altrui, non voluta e non concordata, potenzialmente dannosa per la sua persona».

## **2.8. L’esecuzione**

Con l’ordinanza n. **128** è stata dichiarata manifestamente priva di fondamento la questione di costituzionalità dell’art. 669 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il giudice dell’esecuzione possa concedere la sospensione condizionale della pena in relazione ad una sentenza nella quale l’applicazione del beneficio sia stata negata esclusivamente a causa dell’esistenza di una precedente condanna poi revocata per violazione del divieto di *ne bis in idem*.

La norma impugnata stabilisce quale fra le plurime sentenze irrevocabili emesse nei confronti della stessa persona per lo stesso fatto debba essere eseguita con correlata revoca delle altre: in applicazione del principio del *favor rei*, se per lo stesso fatto sono state pronunciate più condanne, va eseguita quella che ha pronunciato la condanna meno grave, salvo che l’interessato indichi lui stesso la sentenza da eseguire, ove le pene siano diverse. Nella specie, osserva la Corte, si è di fronte ad un caso patologico, giacché il condannato ha operato una scelta contraria ai propri interessi, avendo chiesto l’esecuzione della sentenza che ha inflitto una pena più severa e ha negato la sospensione condizionale.

Pertanto, la seconda condanna è stata emessa in contrasto con il *ne bis in idem* e l’imputato può sì sceglierla se la ritiene più vantaggiosa, «ma non può pretendere di sceglierla e, al tempo stesso, di emendarla [...] da un errore, in punto di concessione di benefici, connesso alla stessa violazione del *ne bis in idem*», in quanto può evitare l’effetto pregiudizievole semplicemente optando per la condanna più remota in relazione alla quale non può mai configurarsi un diniego della sospensione condizionale basato sulla preclusione derivante da altra condanna per lo stesso fatto.

## **2.9. L’ordinamento penitenziario**

Con la sentenza n. **177** la Corte ha affrontato il tema della legittimità dell’art. 47-ter, commi 1 e 8, della legge 26 luglio 1975, n. 354 censurato per la parte in cui non limita la punibilità per evasione al solo allontanamento dal domicilio che si protragga per più di dodici ore.

Il rimettente individua identità di *ratio* tra la detenzione domiciliare ordinaria di cui alla norma impugnata e la detenzione domiciliare speciale di cui all’art. 47-quinquies della medesima legge,

dettata per le madri con prole infradecenne che hanno riportato condanne superiori a quattro anni, e giudica ingiustificato il trattamento più severo previsto dall'art. 47-ter per la condotta di allontanamento non autorizzato della madre ammessa alla detenzione domiciliare ordinaria, che integra immediatamente il delitto di evasione senza il margine di tolleranza previsto nella disciplina della detenzione domiciliare speciale.

La prima disciplina, introdotta nell'ordinamento penitenziario con la legge 10 ottobre 1986, n. 663, e poi modificata dalla legge 27 maggio 1998, n. 165, prevede che il beneficio possa essere concesso alla madre di prole di età non superiore a dieci anni, con lei convivente, che debba scontare una pena pari o inferiore a quattro anni, anche se costituente residuo di maggior pena. La seconda misura, invece, è nata con la legge 8 marzo 2001, n. 40, che ha esteso il beneficio ai casi in cui la pena da espriare sia superiore a quattro anni, purché ne sia stata espriato almeno un terzo.

La finalità perseguita con le due misure – secondo la Corte – è identica, anche se diverse sono le fattispecie: «nell'intento di perfezionare ed estendere la tutela dei minori in tenera età, visti nel loro essenziale rapporto con la madre – si legge nella pronuncia – il legislatore ha ritenuto di includere nel beneficio anche le condanne per delitti gravi, cui manchino più di quattro anni per la completa espiazione della pena» e ciò nel «preminente interesse dei bambini».

Peraltro, vi sono alcune notevoli differenze: infatti, la concessione del beneficio per le madri condannate per delitti anche molto gravi è subordinato alla condizione che non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti, a differenza di quanto stabilito, invece, per la detenzione domiciliare ordinaria; inoltre, mentre nella detenzione domiciliare speciale, l'applicabilità dell'art. 385, primo comma, cod. pen., è limitata al caso in cui l'assenza dal domicilio si protragga per più di dodici ore, il comma 8 dell'art. 47-ter prevede che il reato di evasione debba essere contestato per qualsiasi allontanamento dall'abitazione.

Ad avviso della Corte, «risulta manifestamente irragionevole che la madre di prole di età non superiore ad anni dieci, che abbia da scontare una pena pari o inferiore a quattro anni, subisca un trattamento sanzionatorio, per l'ipotesi di ritardo nel rientro nel domicilio, più severo di quella che, in uguali condizioni, abbia ancora da espriare una pena di durata maggiore»: infatti, se «la ragione della disciplina più indulgente [...] è dovuta ad una valutazione specifica delle esigenze nascenti dalla cura dei bambini, la sua mancata estensione a chi deve affrontare gli stessi problemi è priva di giustificazione».

In effetti, il *tertium comparationis* evocato dal rimettente è omogeneo e pertinente: omogeneo «perché si tratta di situazioni identiche rispetto alle finalità perseguite dalla legge», pertinente «perché la disciplina evocata in via comparativa ha il medesimo contenuto, anche se variano i presupposti per la sua applicazione».

Pertanto, le disposizioni censurate debbono essere dichiarate illegittime nella parte in cui non limitano la punibilità ai sensi dell'art. 385 cod. pen. al solo allontanamento che si protragga per più di dodici ore, come stabilito dall'art. 47-sexies, comma 2, della legge n. 354/1975.

L'irragionevole mancata estensione della normativa sul margine di tolleranza del ritardo «deve intendersi riferita al sistema costituito dagli artt. 47-quinquies e 47-sexies, che contengono norme simultaneamente introdotte dal legislatore, in obbedienza ad una logica unitaria ed indivisibile, che, accanto ad un maggiore comprensione per le esigenze che nascono dai rapporti tra madre e figli in tenera età, pone una maggiore cautela nel richiedere, prima della concessione del beneficio, la formulazione di una prognosi di inesistenza del concreto pericolo che la condannata commetta altri delitti». Così, «l'ampliamento di efficacia della norma evocata in comparazione deve intendersi riferito al necessario complemento della previa valutazione dell'inesistenza del rischio concreto che il soggetto ammesso alla misura possa commettere altri delitti».

Lo speciale trattamento riservato alle condannate-madri è oggetto anche dell'ordinanza n. 145, in cui vengono giudicati non fondati i dubbi di legittimità aventi ad oggetto l'art. 146, primo comma, numeri 1) e 2), cod. pen. che dispone il rinvio obbligatorio della pena detentiva nei confronti di donna incinta o madre di prole di età inferiore ad un anno.

Secondo la Corte, la norma, nel fissare una presunzione assoluta di incompatibilità con il carcere per la condannata che si trovi nelle suddette condizioni «è mossa dall'esigenza di offrire la massima tutela al nascituro e al bambino di età inferiore ad un anno» e di evitare che l'inserimento nell'ambiente carcerario possa nuocere sia al diritto della donna di portare a termine serenamente la gravidanza, sia del bimbo di vivere la relazione con la figura materna in un ambiente favorevole.

Il legislatore «non irragionevolmente [...] ha ritenuto che la protezione del rapporto madre-figlio in un ambiente idoneo debba prevalere sull'interesse statale all'esecuzione immediata della pena», in ossequio al disposto dell'art. 27, terzo comma, Cost., che vieta trattamenti contrari al senso di umanità, e all'art. 31 Cost., che assegna alla Repubblica il compito di proteggere la maternità.

Tra l'altro, il rinvio dell'esecuzione non impedisce che la pena irrogata svolga la sua funzione intimidatrice, posto che non ci si trova di fronte «ad una rinuncia *sine die* della relativa esecuzione, ma solo ad un differimento per un periodo limitato».

Inoltre, non rappresenta un idoneo *tertium comparationis* l'art. 275, comma 4, cod. proc. pen. il quale prevede un'eccezione alla regola dell'impossibilità della custodia in carcere per la donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre anni, allorchè sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza: infatti, diverse sono le funzioni della pena e della custodia cautelare, e solo le funzioni della prima possono subire una compressione a seguito di una esecuzione procrastinata.

Infine, non c'è contrasto con l'art. 30 Cost., in quanto il paventato pericolo che la maternità venga utilizzata come scudo per ottenere il rinvio dell'esecuzione è controbilanciato dalla circostanza che fra le condizioni ostative alla concessione del beneficio vi è la dichiarazione di decadenza della madre dalla potestà sul figlio e l'abbandono o l'affidamento del figlio ad altri.

Sullo stesso tema la Consulta è tornata con l'ordinanza n.260 (manifesta infondatezza della medesima questione).

Con la sentenza n. 264 è stato ritenuto privo di fondamento il dubbio di costituzionalità sollevato avverso l'art. 146, primo comma, numero 3), cod. pen., censurato ove prevede il differimento obbligatorio dell'esecuzione della pena nei confronti di persona affetta da AIDS conclamata o da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le condizioni di salute risultino incompatibili con lo stato detentivo.

Osservano i Giudici che la norma «non è strutturata secondo un modulo di automatismo e non stabilisce una presunzione assoluta di incompatibilità con il carcere per i malati di AIDS o per quanti presentino uno stato di grave deficienza immunitaria»: infatti, ai fini del differimento, non basta che il condannato sia affetto da una di tali malattie, «ben potendo l'una o l'altra patologia essere normalmente fronteggiate con gli appositi presidi di diagnosi e cura esistenti all'interno degli istituti penitenziari».

Pertanto, l'art. 146 contestato «non individua una particolare categoria di persone rispetto alle quali l'incompatibilità con lo stato di detenzione è presunta *ex lege*, ma affida al giudice il compito di verificare in concreto se, ai fini dell'esecuzione della pena, le effettive condizioni di salute del condannato, per lo stadio estremo al quale è ormai pervenuta la malattia, siano o meno compatibili con lo stato detentivo».

In questo modo, la norma ha inteso «privilegiare esigenze di natura umanitaria», realizzando un «corretto equilibrio tra il diritto alla salute del condannato e le esigenze, reclamate dalla comunità sociale, di sicurezza, di effettività e di certezza dell'espiazione della pena e di sottoposizione dei soggetti pericolosi ai necessari controlli».

### **2.10. La competenza del tribunale di sorveglianza**

Con la sentenza n. 178 la Corte ha affrontato, dichiarandola inammissibile, la questione di

legittimità dell'art. 656, comma 6, cod. proc. pen., censurato ove non prevede che, nelle more della decisione sull'istanza di concessione di misura alternativa alla detenzione, se sopravvengano altre condanne definitive pronunciate da giudici di diverso distretto di corte d'appello nei confronti della stessa persona e il pubblico ministero determini la pena *ex art.* 663 cod. proc. pen., la competenza a decidere rimanga ferma in capo al tribunale di sorveglianza del luogo in cui ha sede l'ufficio del pubblico ministero che, al momento della presentazione dell'istanza da parte del condannato, era competente per l'esecuzione.

Il rimettente muove dal presupposto che la norma impugnata nulla preveda per il caso in cui, dopo la richiesta di misura alternativa alla detenzione, sopraggiungano altre sentenze definitive di condanna da parte di giudici di diversi distretti di corte di appello e che tali sentenze siano assorbite in un apposito provvedimento di cumulo del pubblico ministero *ex art.* 663 cod. proc. pen.: in tal caso, ad avviso del rimettente, dovrebbe essere applicato il combinato disposto degli artt. 655, comma 1, e 665, comma 4, codice di rito, a norma dei quali la competenza fa capo al tribunale di sorveglianza del luogo in cui è stata pronunciata la sentenza divenuta irrevocabile per ultima, con la conseguenza che alla regola di cui all'articolo impugnato non potrebbe applicarsi il canone della *perpetuatio jurisdictionis*.

La Corte ritiene non plausibile la ricostruzione così operata. Invero, la competenza per territorio della magistratura di sorveglianza è regolata dall'art. 677 cod. proc. pen.: nella specie, risulta rilevante il comma 2, secondo il quale, se l'interessato non è detenuto, la competenza appartiene al tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sul luogo in cui l'interessato ha la residenza o il domicilio, altrimenti al tribunale del luogo in cui fu pronunciata la sentenza di condanna e, in caso di più pronunce, del luogo in cui fu pronunciata la sentenza divenuta irrevocabile per ultima. Tutto ciò, peraltro, vale solo "se la legge non dispone diversamente": una di tali deroghe è contenuta nella norma impugnata, che individua un criterio specifico di determinazione della competenza che prevale sulla regola generale, residuale, di cui all'art. 677, comma 2, cod. proc. pen., destinato a non trovare applicazione laddove vi sia una regola specifica di competenza.

A ciò si aggiunga che la Corte di cassazione ha affermato che la competenza per territorio del tribunale di sorveglianza, radicata ai sensi della norma censurata, resta ferma anche qualora sopravvengano altri titoli esecutivi sulla base di sentenze emesse da giudici di diverso distretto, ritenendo, così, applicabile il principio della *perpetuatio jurisdictionis* per il quale, una volta radicatasi la competenza per territorio con riferimento alla situazione esistente al momento della richiesta della misura alternativa, a nulla rilevano gli eventuali mutamenti che tale situazione può subire a causa di successivi provvedimenti giurisdizionali.

Pertanto, visto che il rimettente non ha esplorato tutte le alternative ermeneutiche, la questione è stata dichiarata inammissibile.

Con una dichiarazione di inammissibilità si è conclusa anche la sentenza n.266, avente ad oggetto gli artt. 35, 14-ter e 71 della legge 26 luglio 1975, n. 354, nell'interpretazione vigente che attribuisce al magistrato di sorveglianza la competenza a decidere in ordine alle lesioni dei diritti e delle posizioni giuridiche dei detenuti conseguenti ad atti e provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria e che, secondo il rimettente, non sarebbe in grado di assicurare al reclamante e all'amministrazione controinteressata la tutela giurisdizionale prevista dall'art. 113, primo comma, Cost..

La Corte ripercorre *in primis* la propria giurisprudenza in materia: la sentenza n. 212 del 1997, secondo la quale, poiché nell'ordinamento non vi è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale senza che vi sia un giudice dinanzi al quale farla valere, "è inevitabile riconoscere carattere giurisdizionale al reclamo al magistrato di sorveglianza", e la sentenza n. 26 del 1999, che ha dichiarato l'illegittimità degli artt. 35 e 69 della legge n. 354 del 1975 nella parte in cui non prevedevano una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizioni della libertà personale. Tale pronuncia enuncia il principio per cui il rimedio previsto dagli artt. 35 e 69 suddetti «deve essere trattato con

le forme dei procedimenti giurisdizionali».

In seguito, la giurisprudenza di legittimità, adeguandosi al *dictum* della Corte, ha affermato che, se un'interpretazione conforme a Costituzione impone di rinvenire un mezzo di tutela giurisdizionale contro la lesione delle posizioni soggettive dei detenuti, tale mezzo viene identificato nel reclamo di cui agli artt. 14-ter e 69 suddetti.

Il rimettente, pur consapevole di tale giurisprudenza, ritiene, però, che la sentenza costituzionale n. 341 del 2006, che ha dichiarato illegittimo il sesto comma, lettera *a*), dell'art. 69, avrebbe messo in crisi il modello interpretativo sopra delineato perché «sarebbe stato sgombrato dal campo interpretativo il canone secondo cui tutto quel che attiene al trattamento penitenziario [...] sia sempre e comunque demandato alla cognizione della magistratura di sorveglianza, indipendentemente dalla natura dei diritti e degli interessi coinvolti».

Però, osserva la Corte, il rimettente incorre in un errore: infatti, la sentenza n. 341 del 2006 «non incise affatto sulla competenza generale della magistratura di sorveglianza, ma si pronunciò con riguardo ad una ben precisa tipologia di reclami in materia di lavoro», ossia con riferimento a situazioni per le quali nell'ordinamento generale è istituito un giudice specializzato, con la conseguenza che «resta valido quanto già affermato con la citata sentenza n.212 del 1997, per la quale l'ordinamento penitenziario [...] ha dato vita ad un assetto chiaramente ispirato al criterio per cui la funzione di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti è posta in capo a tali uffici della magistratura ordinaria».

Premesso questo ampio *excursus*, la Corte perviene ad una declaratoria di inammissibilità per plurimi motivi, in particolare perché il rimettente mette in discussione il ruolo complessivo del magistrato di sorveglianza, auspicando un intervento non precisato ma comunque diretto ad una modifica non costituzionalmente obbligata, che esula dai poteri della Corte, e omette di verificare la possibilità di pervenire ad un'interpretazione conforme a Costituzione, non considerando che il quinto comma dell'art. 69 dispone che il magistrato di sorveglianza impartisce, nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati, e il termine “disposizioni” significa prescrizioni o ordini, «il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue».

### ***2.11. Le misure di prevenzione***

Con la sentenza n. **161** la Corte ha giudicato non fondata la questione avente ad oggetto l'art. 9, comma 2, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'art. 14 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, nella parte in cui prevede la reclusione da uno a cinque anni per l'inosservanza degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno.

Antecedentemente alla riforma del 2005, la suddetta violazione integrava due autonome ipotesi di reato, ossia l'inosservanza della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno (reclusione da uno a cinque anni) e la violazione delle prescrizioni dell'obbligo di soggiorno (arresto da tre mesi ad un anno): le due ipotesi sono ora state accorpate in un'unica fattispecie delittuosa e, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 423/1956 e successive modifiche, oggi sono punite come contravvenzioni solo le inosservanze agli obblighi commesse dal sorvegliato speciale non sottoposto a obbligo o divieto di soggiorno.

Premesso che «le scelte legislative aventi ad oggetto la configurazione delle fattispecie criminose e il relativo trattamento sanzionatorio sono censurabili, in sede di costituzionalità, soltanto qualora la discrezionalità sia stata esercitata in modo manifestamente irragionevole», nella specie detta arbitrarietà non si riscontra, in quanto «la pena prevista riguarda soggetti sottoposti ad una grave misura di prevenzione, perché ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica, in relazione alla cui salvaguardia altre misure non sono state considerate idonee» ed è interesse dello Stato «che il fine di tutela preventiva sia garantito con l'osservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla misura».

A ciò si aggiunga, prosegue la sentenza, che neppure è riscontrabile la denunciata disparità di trattamento, in quanto le fattispecie poste a confronto dal rimettente – allontanamento dal luogo di esecuzione degli arresti domiciliari e allontanamento dalla detenzione domiciliare – sono molto diverse: il delitto di cui alla norma denunciata, infatti, si colloca nell'ambito delle misure di prevenzione ed ha funzione cautelativa; invece, il reato di evasione è volto a tutelare l'interesse ad una corretta attuazione della pretesa punitiva dello Stato e a garantire le esigenze cautelari funzionali al processo.

Nel solco della sentenza n. 161 si inserisce l'ordinanza n. **313**, che ha concluso per la manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità aventi ad oggetto la previsione, contenuta nell'art. 9, commi 2 e 3, della legge n. 1423 del 1956, della possibilità di procedere ad arresto anche al di fuori dei casi di flagranza in caso di violazioni delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Infatti, se nella sentenza n. 161 si è ritenuto non irragionevole uniformare il trattamento sanzionatorio per tutti i casi di inosservanza alle prescrizioni, «si deve escludere l'irragionevolezza della previsione che consente, per quegli stessi casi, l'arresto fuori flagranza, senza distinguere in base alla gravità del delitto commesso».

Non c'è lesione neppure del diritto alla libertà personale, posto che, già in passato, la stessa Corte aveva ritenuto che la previsione dell'arresto facoltativo fuori flagranza del sorvegliato speciale che violi gli obblighi inerenti alla misura di prevenzione, «risponde ai requisiti di tassatività, eccezionalità, necessità ed urgenza richiesti dalla Costituzione per l'adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale da parte dell'autorità di pubblica sicurezza». Infatti, la norma indica la categoria di persone nei cui confronti può essere eseguito l'arresto e descrive il comportamento che legittima il provvedimento restrittivo della libertà; inoltre, è rispettato il requisito dell'urgenza, considerato che il provvedimento si rivolge a soggetti socialmente pericolosi; infine, l'arresto resta comunque soggetto a convalida da parte dell'autorità giudiziaria.

### ***2.12. Il procedimento davanti al giudice di pace***

Con la sentenza n. **64** la Corte ha dichiarato prive di fondamento le censure mosse all'art. 6, comm1, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, che non prevede la connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice anche quando una persona sia imputata di più reati commessi con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso.

La disciplina della competenza per connessione appartiene alla discrezionalità del legislatore, essendo espressiva di esigenze contrapposte, suscettibili di valutazioni mutevoli nel tempo; essa tende a favorire un *simultaneus processus* che consenta di acquisire e valutare unitariamente le prove, di applicare pene proporzionate e di prevenire giudicati contraddittori: dall'altro lato, però, occorre evitare che l'accumulo delle *regiudicande* in un'unica sede si ripercuota negativamente sull'efficacia e sulla durata dell'accertamento processuale e comprometta l'interesse a preservare la competenza del giudice ritenuto più idoneo a risolvere determinate controversie.

Nella specie, la scelta limitativa delle ipotesi di connessione rinviene la propria *ratio* «nell'intento di valorizzare le peculiarità della giurisdizione penale del giudice di pace», che si caratterizza per le accentuate particolarità del rito che esaltano la funzione conciliativa del giudice tramite strumenti volti a favorire la riparazione del danno e la conciliazione tra autore e vittima.

Così, il legislatore delegato, nell'attuare la delega di cui alla legge 24 novembre 1999, n. 468, ha «valutato che l'interesse a preservare la competenza del giudice non togato debba cedere, di fronte al contrapposto interesse al *simultaneus processus*, unicamente nel caso di concorso formale di reati», perché tale ipotesi è quella in cui è effettivamente più elevato il rischio di giudicati contrastanti in caso di processi separati, e si è stabilito che la connessione eterogenea non opera quando non sia comunque possibile la riunione dei processi.

Non è ravvisabile la disparità di trattamento fra concorso formale di reati e continuazione, che

sono «fenomeni differenziati sul piano naturalistico», né fra il soggetto che, imputato di più reati in continuazione, di competenza in parte del giudice di pace ed in parte di altro giudice, sarebbe costretto ad affrontare processi distinti davanti a giudici diversi e l'imputato di più reati in continuazione di competenza del tribunale o del tribunale e della corte di assise, cui sarebbe garantito il diritto ad un unico giudizio. Infatti, a parte la considerazione che l'esistenza di un'ipotesi di connessione non comporta automaticamente il *simultaneus processus*, la disparità di trattamento censurata trova la propria *ratio* nelle peculiarità della giurisdizione penale del giudice di pace, che si esprime in un modulo processuale improntato a snellezza, semplificazione e rapidità.

Non appaiono compromessi neppure il diritto di difesa, poiché l'imputato può esplicitarlo, con pienezza di garanzie, in tutte le sedi processuali, né il principio della ragionevole durata del processo: a tal proposito, se è vero che la norma «incrementa la possibilità di innesto di un segmento procedimentale successivo alla formazione dei giudicati sui reati in continuazione» poiché, al fine di ottenere l'applicazione della disciplina della continuazione, è necessario far ricorso al giudice dell'esecuzione, quale conseguenza dell'impossibilità che vi provveda il giudice della cognizione, stante il regime di separazione prefigurato dalla norma impugnata, tuttavia ciò consegue ad una valutazione comparativa non irragionevole compiuta dal legislatore tra i costi, indotti dalla ampliata esigenza di far ricorso al procedimento in sede esecutiva, e i benefici connessi alla esclusione del cumulo delle imputazioni davanti al giudice professionale. In effetti, «non è configurabile violazione del principio di ragionevole durata del processo ove l'allungamento dei tempi processuali, eventualmente indotto dalla norma sottoposta a scrutinio, sia compensato dal risparmio di attività processuali su altri versanti».

Sempre sul tema della competenza in caso di connessione, è da ricordare l'ordinanza n.68 concernente l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 274/2000, nella parte in cui non annovera, tra le ipotesi di connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice, quella dei reati commessi da più persone in danno reciproco le une delle altre. In realtà, osserva la Corte, il rimettente effettua una impropria commistione tra l'istituto della competenza per connessione – meccanismo che comporta lo spostamento della competenza rispetto alle ordinarie regole sulla competenza per materia o territorio - e quello della riunione dei processi – strumento destinato ad operare solo quando i processi sono già pendenti davanti allo stesso giudice, sul presupposto che rientrino tutti nella sua competenza.

L'ipotesi di più reati commessi da più persone in danno reciproco non rientra tra i casi di connessione ma tra le fattispecie che legittimano la riunione dei processi pendenti nello stesso stato e grado davanti al medesimo giudice, e l'operazione che il rimettente vorrebbe compiere, ossia trasformare la fattispecie in questione in una ipotesi di connessione eterogenea «non può ritenersi in alcun modo imposta dai parametri costituzionali evocati».

I problemi legati alle limitazioni imposte dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46 al potere del pubblico ministero di appellare le sentenze di proscioglimento affrontati, quanto ai giudizi dinanzi al tribunale ordinario, nelle sentenze n. 26 e 320 del 2007, si sono posti anche in riferimento al processo davanti al giudice di pace; con l'ordinanza n. 42 la Corte ha dichiarato manifestamente privi di fondamento i dubbi aventi ad oggetto l'art. 36 del d.lgs. n. 274/2000, come modificato proprio dalla novella del 2006, considerato che la medesima questione era già stata dichiarata non fondata con sentenza n. 298 del 2008, della quale viene ribadita la parte motiva: «la scelta del legislatore di escludere la proponibilità di censure di merito, da parte del pubblico ministero, avverso le sentenze di proscioglimento del giudice di pace non può ritenersi eccedente i limiti di compatibilità con il principio di parità delle parti, trovando una sufficiente *ratio* giustificatrice sia nella ritenuta opportunità di evitare un secondo giudizio di merito, ad iniziativa della parte pubblica, nei confronti di soggetti già prosciolti per determinati reati “di fascia bassa”, all'esito di un procedimento improntato a marcata rapidità e semplificazione di forme; sia ... nell'ottica del riequilibrio dei poteri rispetto ad un assetto nel quale ad essere collocato in posizione di svantaggio era, sotto certi aspetti, l'imputato». A ciò si aggiunga che la limitazione del potere di appello stabilita dal novellato art. 36 del d.lgs. n. 274/2000 non è generalizzata, ma concerne solo

i reati di competenza del giudice di pace, ossia «un circoscritto gruppo di figure criminose di minore gravità e di ridotto allarme sociale», per le quali è esclusa l'applicabilità di pene detentive.

In merito alla prescrizione dei reati di competenza del giudice di pace puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria, l'ordinanza n. **135** ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 157, quinto comma, cod. pen., sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, che prevede un termine triennale. Infatti, secondo la Corte, deve essere esclusa l'attuale vigenza di un termine triennale di prescrizione per i reati punibili con le cosiddette sanzioni paradetentive, come già più volte affermato (sent. n. 2/2008, ord. nn. 223, 381 e 433 del 2008).

### **3. Le controversie in materia di circolazione stradale**

Questioni a vario titolo attinenti a problematiche determinate dalla disciplina della circolazione stradale sono state affrontate ripetutamente dalla Corte anche nell'anno in esame.

L'ordinanza n. **23** ha giudicato manifestamente privi di fondamento i dubbi di costituzionalità dell'art. 204-bis, comma 7, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1 agosto 2003, n. 214, censurato laddove prevede solo per il ricorso dinanzi al prefetto, e non pure per quello dinanzi al giudice di pace, che, in caso di rigetto, la sanzione pecuniaria minima irrogabile non possa essere inferiore al doppio del minimo edittale.

Premesso che la discrezionalità di cui gode il legislatore in materia di individuazione delle condotte punibili e di quantificazione delle sanzioni può essere censurata solo nei casi di uso arbitrario o distorto, nella specie la scelta contestata non appare irragionevole, considerate le peculiarità che presenta il ricorso in sede prefettizia: in effetti, la misura dell'intervento sanzionatorio è stata modulata «in modo da perseguire finalità deflattive del contenzioso amministrativo», tanto più giustificate se si considera che il ricorso amministrativo avverso il verbale di contestazione dell'infrazione stradale è una peculiarità della disciplina dettata in materia di circolazione stradale, in deroga al regime generale dettato dalla legge 24 novembre 1981, n. 689. Inoltre, l'irrogazione, in caso di rigetto del ricorso amministrativo, della sanzione pecuniaria di cui sopra «vale a controbilanciare la previsione di un'ipotesi di silenzio-accoglimento qualora risulti inutilmente decorso il termine di 150 giorni dalla proposizione del ricorso senza che sia intervenuta alcuna decisione».

Infine, anche dal punto di vista del ricorso in sede giudiziaria la diversità di disciplina appare non irragionevole, posto che, in questo caso, se l'opposizione è rigettata, il Giudice di pace ha la possibilità, che il rimettente vorrebbe eliminare, di determinare anche in misura pari al minimo edittale l'entità della sanzione irrogabile.

Le sanzioni per il mancato uso delle cinture di sicurezza sono oggetto dell'ordinanza n. **49**, secondo cui è manifestamente infondata la questione che investe l'art. 172 del Nuovo codice della strada, come modificato dal decreto-legge n. 151/2003, convertito dalla legge n. 214/2003, nella parte in cui, appunto, impone l'obbligo dell'uso della cintura e prevede le sanzioni per la sua inosservanza. Infatti: l'individuazione delle condotte censurabili spetta alla discrezionalità legislativa; non è irragionevole prevedere che vi siano categorie esentate dall'uso delle cinture; non c'è lesione del diritto alla salute dell'individuo che, come già messo in evidenza in passato, rappresenta anche un interesse della collettività, con la conseguenza che il legislatore ben può prescrivere certi comportamenti e sanzionarne l'inosservanza «allo scopo di ridurre il più possibile le pregiudizievoli conseguenze, dal punto di vista della mortalità e della morbilità invalidante, degli incidenti stradali». La protezione di tale interesse giustifica, quindi, «una trascurabile limitazione della libertà personale, intesa come impedimento di fatto, che non costituisce in alcun modo costrizione [...], giacché non impedisce il raggiungimento dello scopo per cui è concepito l'uso della autovettura, e cioè quello del trasferimento da un luogo all'altro».



In merito alla sanzione accessoria della confisca obbligatoria del ciclomotore o motoveicolo applicata in caso di inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo si registra l'ordinanza n. **118**, che affronta, in particolare, il combinato disposto degli artt. 171 e 213, comma 2-*sexies*, del Nuovo codice della strada, quest'ultimo censurato nel testo originario introdotto dal decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 2005, n. 168. La Corte, nel dichiarare manifestamente priva di fondamento la questione, ha ribadito quanto già più volte affermato, ossia che «la scelta del legislatore di reprimere più intensamente, mediante l'irrogazione anche della sanzione accessoria della confisca del mezzo, oltre che di quella pecuniaria, l'infrazione [...] consistente nell'inosservanza dell'obbligo di indossare il casco protettivo risponde alla necessità di prevenire i rischi specifici conseguenti alla utilizzazione dei veicoli a due ruote, ovvero i traumi prodotti da incidenti, nei quali siano coinvolti motoveicoli». Inoltre, spetta solo al legislatore «rimodellare il sistema della confisca, stabilendo alcuni canoni essenziali al fine di evitare che l'applicazione giudiziale della sanzione amministrativa produca disparità di trattamento».

L'ordinanza n. **306** torna sul tema della portata della clausola “senza giustificato e documentato motivo” che accompagna la previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del proprietario del veicolo che non comunichi i dati del conducente non identificato al momento dell'infrazione. Infatti, tale formula, contrariamente all'assunto del rimettente, non significa che il soggetto tenuto alla comunicazione debba procurarsi *ex post* e per iscritto la prova dell'esimente, «giacché l'onere di documentazione non investe l'impossibilità di comunicare, bensì semplicemente quelle circostanze idonee a rivelare al non esigibilità, nel caso di specie, dell'obbligo di trasmissione dei dati».

Sotto il profilo processuale, viene in rilievo la sentenza n. **329**, che ha dichiarato inammissibile la questione avente ad oggetto l'art. 140, comma 4, del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, nella parte in cui prevede un'ipotesi di litisconsorzio necessario fra tutti i danneggiati dal medesimo sinistro stradale, in quanto il rimettente non ha sperimentato la possibilità di pervenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata. La Corte osserva che la norma è finalizzata a disciplinare il concorso di più persone che hanno subito danni nello stesso incidente, regolando i rapporti fra gli stessi e l'impresa di assicurazione: la necessità del litisconsorzio nasce dalla necessità di assicurare il principio di parità tra i creditori, «che comporta un rapporto di dipendenza tra le posizioni degli stessi, già idoneo a rendere non palesemente irragionevole la norma censurata». Ciò emerge anche dalla possibilità, prevista dalla stessa norma, che l'impresa di assicurazione effettui il deposito di una somma, nei limiti del massimale, con effetto liberatorio nei confronti di tutte le persone aventi diritto al risarcimento.

A tal proposito, la Corte di cassazione, con una recente pronuncia richiamata, ha affermato che il litisconsorzio necessario sussiste solo se l'assicurazione formuli domanda volta ad ottenere l'accertamento nei confronti di tutti del massimale e uno dei danneggiati, vistosi contestare l'esistenza del massimale e ritenuto che il diritto degli altri danneggiati non sussista o sussista in misura minore, chiedi l'accertamento della sussistenza dello stesso o delle rispettive quote.

#### **4. La giustizia amministrativa**

Nella sentenza n. **265** viene dichiarata non fondata la questione avente ad oggetto l'art. 21, undicesimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, contestato perché, stabilendo che, con l'ordinanza che rigetta la domanda cautelare o l'appello contro un'ordinanza cautelare o li dichiara inammissibili o irricevibili, il giudice amministrativo può provvedere in via provvisoria sulle spese del procedimento cautelare, non prevede analogo potere in caso di accoglimento della domanda cautelare.

La Corte osserva che la *ratio* della norma – disincentivare un ricorso indiscriminato alla tutela cautelare – non ricorre quando vi sia accoglimento dell'istanza cautelare: in questo caso, tra l'altro, la parte privata ha interesse alla prosecuzione nel merito del giudizio, mentre non

altrettanto può dirsi nel caso opposto.

Alla luce della *ratio* come sopra individuata, l'art. 21 censurato appare «il frutto dell'esercizio non irragionevole della discrezionalità di cui [...] gode il legislatore ordinario nel configurare gli istituti processuali».

Non sussiste neppure la paventata lesione del diritto di difesa, dal momento che la parte privata vittoriosa nella fase cautelare può ottenere il rimborso delle spese relative ad essa ove risulti vittoriosa nel merito.

## 5. La giurisdizione tributaria

Oggetto della sentenza n. **321** è il secondo periodo del comma 2 dell'art. 53 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, introdotto dal decreto-legge 30 settembre 2005, n. 413, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, che, nel disciplinare la proposizione dell'appello innanzi agli organi di giurisdizione tributaria, stabilisce che, ove il ricorso non sia notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, l'appellante deve, a pena di inammissibilità, depositare copia dell'appello presso la segreteria della commissione tributaria che ha pronunciato la sentenza impugnata.

Ad avviso del rimettente, la norma presenterebbe svariati profili di irragionevolezza.

In primo luogo, lo scopo di informare la segreteria del giudice di primo grado sarebbe già soddisfatto dall'obbligo gravante sulla segreteria del giudice di appello di richiedere la trasmissione del fascicolo con copia autentica della sentenza. Viceversa, osserva la Consulta, la *ratio* della disposizione censurata – informare la segreteria del primo giudice dell'intervenuto appello – non è soddisfatta dal menzionato obbligo, posto che la richiesta di trasmissione del fascicolo è avanzata dalla segreteria del giudice di appello solo dopo la costituzione in giudizio dell'appellante e, quindi, non consente alla segreteria del primo giudice di avere tempestiva notizia della proposizione dell'appello ( la richiesta non è, pertanto, idonea ad evitare il rischio di una erronea attestazione del passaggio in giudicato della sentenza di primo grado).

In secondo luogo, il giudice *a quo* censura il fatto che la norma contestata colleghi un radicale ed insanabile effetto preclusivo dell'impugnazione – cioè l'inammissibilità dell'appello – a un'attività avente funzione di notizia estranea alla struttura del giudizio di gravame. Però, si legge in motivazione, se la notifica è effettuata dall'ufficiale giudiziario, questi è obbligato a dare immediato avviso scritto della notificazione alla segreteria del giudice di primo grado; invece, laddove la parte abbia scelto di notificare senza avvalersi dell'ufficiale giudiziario, l'unico deterrente per indurre l'appellante a fornire tempestivamente alla segreteria del giudice la notizia dell'appello e la sanzione di inammissibilità di cui alla norma denunciata. Per un ordinato e spedito svolgimento del processo appare, perciò, non irragionevole che il legislatore abbia posto a carico dell'appellante l'onere di depositare copia dell'atto di impugnazione a pena di inammissibilità.

In terzo luogo, secondo il rimettente è irragionevole il far gravare sull'agente postale l'obbligo di depositare copia dell'appello presso la segreteria della Commissione tributaria provinciale e prevedere l'inammissibilità come conseguenza dell'inadempimento di tale obbligo (da parte di un soggetto diverso dall'appellante). In realtà. Nessuna disposizione pone a carico dell'agente postale né l'obbligo di depositare in segreteria la copia dell'appello notificato, né l'obbligo di effettuare un avviso analogo a quello previsto per l'ufficiale giudiziario.

Infine, l'irragionevolezza risiederebbe nella mancata previsione di un termine perentorio per il deposito della copia dell'appello. Secondo la Corte, detto termine è ricavabile in via interpretativa dal complesso delle norme in materia di impugnazione davanti alle Commissioni tributarie e non può che identificarsi con quello stabilito per la costituzione in giudizio dell'appellante, mediante deposito del ricorso in appello nella segreteria della Commissione tributaria regionale entro trenta giorni dalla proposizione dell'appello.

# *Capitolo III*

## *L'ordinamento della Repubblica*

### *Sezione I*

#### *L'ordinamento dello Stato*

#### *1. Il Parlamento*

##### *1.1. L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*

Le pronunce rese dalla Corte nel 2009 in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni, pur ponendosi nel solco della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, non contengono affermazioni di particolare rilievo.

Per quanto riguarda, infatti, le decisioni rese a seguito dell'esito positivo del preliminare vaglio di ammissibilità, nessuna di esse è giunta ad affrontare il merito del ricorso, essendo stata dichiarata in tre casi l'improcedibilità del giudizio e in due casi l'inammissibilità dello stesso (vedi *supra*, cap. IV, sez. II).

##### *1.2. Attività parlamentare di vigilanza e di inchiesta*

Con la sentenza n. **174** la Corte ha accertato che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ha legittimamente esercitato la propria competenza nel momento in cui ha posto in essere la delibera con cui ha previsto che ai promotori del *referendum* dovessero essere complessivamente destinati i medesimi spazi comunicativi e informativi e della stessa importanza in termini di indici medi di ascolto, di quelli che l'emittente attribuirà ad esponenti di gruppi politici parlamentari favorevoli al *referendum*. Da una parte, la presunta menomazione delle attribuzioni dei ricorrenti derivante dalla previsione per cui qualora alle tribune referendarie «prenda parte più di una persona per ciascuna delle indicazioni di voto, una di quelle che sostengono l'indicazione di voto favorevole deve intervenire in rappresentanza di un Comitato promotore» (art. 5, comma 4, della delibera, previsione che il comma 7 estende alle «ulteriori trasmissioni di comunicazione politica») è risultata smentita dai fatti, dato che il calendario delle tribune referendarie approvato dalla RAI ha previsto la presenza di un rappresentante del Comitato promotore in tutte tali tribune. D'altra parte, l'asserita menomazione imputata al comma 1 dell'art. 7 della delibera in parola – ai sensi del quale «nel periodo di vigenza del presente provvedimento i notiziari diffusi dalla RAI e tutti gli altri programmi a contenuto informativo o di approfondimento si conformano con particolare rigore, per quanto riguarda i temi oggetto dei quesiti referendari, ai criteri di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, della completezza, dell'obiettività e della parità di trattamento fra i diversi soggetti politici» – e derivante dal fatto che non vi sarebbe modo di ricomprendere i promotori del *referendum* tra i «soggetti politici» cui tale disposizione assicura «parità di trattamento», risulta priva di fondamento: in mancanza di un'espressa previsione contraria, infatti, non si può «contestare la qualità politica dell'azione esercitata dai Comitati promotori, in quanto finalizzata alla promozione dei quesiti presso il corpo elettorale», dovendosi «conseguentemente ritenere che la Commissione parlamentare all'art. 7, comma 1, della delibera si sia uniformata al linguaggio del legislatore, includendo i Comitati promotori del *referendum* tra i «soggetti politici», cui spetta la parità di trattamento.

Inammissibile è stato, al contrario, considerato, con l'ordinanza n. **222**, il conflitto promosso dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, nella persona del suo Presidente, nei confronti del Presidente del Senato della Repubblica e del Presidente della Camera dei deputati, affinché fosse dalla Corte dichiarato che «non spettava al Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera, far cessare dalle loro cariche il Presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi

radiotelevisivi, nonché i componenti della stessa Commissione, in assenza di un formale atto di dimissioni o di altro legittimo impedimento anziché procedere alla rinnovazione dell'organo mediante la sostituzione dei suoi componenti dimissionari». Come ricordato *supra* (cap. IV, sez. I, par. 3), la Corte ha rilevato come tale conflitto non riguardasse «propriamente la lesione di quelle attribuzioni istituzionali (derivanti da norme e principi costituzionali) a tutela delle quali la Commissione di vigilanza si configura, appunto, quale organo competente a dichiarare all'esterno ed in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», ma attenesse «esclusivamente alla posizione “interna” del singolo parlamentare, presidente o componente della Commissione, che – in quanto tale e con riferimento alla peculiarità della fattispecie – non può essere ritenuto potere dello Stato».

Con la sentenza n. 69 è stato, d'altro canto, deciso il conflitto, già dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 61 del 2008, sollevato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in persona del suo Presidente *pro-tempore*, contro il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente del Consiglio dei ministri (contro il quale soltanto il conflitto deve intendersi validamente instaurato: v. *supra*, parte I, capitolo IV, sezione I), al fine di definire la competenza in materia di revoca di un consigliere di amministrazione della RAI. Secondo la Corte, non spetta al Ministro dell'economia il potere di richiedere e votare nell'Assemblea degli azionisti della RAI, per il tramite del suo rappresentante, la revoca di un consigliere di amministrazione, in assenza di previa deliberazione adottata dalla Commissione parlamentare di vigilanza, con la conseguenza che deve essere annullata la nota del Ministro dell'economia, indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale il Ministro stesso aveva informato quest'ultimo della decisione di revocare il consigliere. Per giungere a tale conclusione la Corte ha operato un'approfondita disamina della normativa di riferimento, ed in particolare dei commi da 7 a 10 dell'art. 49 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico della radiotelevisione). Di tale normativa ricorrente e resistente davano, infatti, due opposte interpretazioni: la prima, suggerita dal ricorrente, «coerente con il quadro costituzionale e legislativo complessivo, qual è possibile ricostruire dalle norme costituzionali, dalla giurisprudenza di questa Corte e dall'evoluzione legislativa degli ultimi decenni» e tesa a superare la lettera della legge nell'ottica del mantenimento «in capo all'organo parlamentare il potere di controllo su tutte le vicende che, in un modo o nell'altro, possano incidere sul pluralismo e sull'imparzialità del servizio pubblico radiotelevisivo» (ivi comprese le decisioni di revoca dei consiglieri di cui al comma 8 dell'art. 49, cit., pur testualmente non richiamato dal comma 10); la seconda interpretazione, prospettata dal resistente, di natura invece strettamente letterale, la quale avrebbe comportato che la lamentata lesione della sfera di attribuzioni del Parlamento si spostasse sulla legge (comma 10 dell'art. 49 t.u. della radiotelevisione), determinando una dichiarazione di inammissibilità del ricorso oppure, qualora fosse emerso un dubbio di costituzionalità sulla norma, una decisione di autorimessione alla stessa Corte della relativa questione.

La Corte ha ritenuto che della normativa in parola si potesse e si dovesse dare una interpretazione conforme a Costituzione, nel senso che occorre intendere che, nel richiamare le procedure di cui ai commi 7 e 9, il comma 10 dell'art. 49 del d.lgs. n. 177 del 2005 abbia voluto richiamare implicitamente il correlato potere di revoca previsto dallo stesso atto legislativo. La disciplina succedutasi nel tempo in materia dimostra come il legislatore abbia sempre previsto forme e proporzioni diverse per la nomina e la composizione del consiglio di amministrazione della RAI, ma abbia allo stesso tempo sempre rispettato due principi fondamentali, vale a dire quello della prevalenza numerica dei componenti designati dalla Commissione parlamentare e quello del ruolo necessario di quest'ultima nelle procedure di rimozione dei membri del consiglio medesimo.

Da un lato, infatti, «appartiene alla scelte politiche del Parlamento disporre che l'intero consiglio sia nominato o designato dall'organo parlamentare di indirizzo e vigilanza o che quest'ultimo abbia il potere di determinare la nomina limitatamente alla maggioranza dei membri»; d'altro lato, «la rimozione dei componenti è in ogni caso assoggettata alla valutazione della Commissione». Se il secondo dei principi richiamati «trae origine dalla necessaria

salvaguardia dell'indipendenza dei componenti dell'organo di amministrazione della società concessionaria», occorre osservare – ad avviso della Corte – come «la garanzia di indipendenza dei titolari di una carica, richiesta, a vario titolo, dalla Costituzione o dalla legge, esclude che possa esservi una perfetta simmetria tra potere di nomina e potere di revoca. Il primo obbedisce alla logica della scelta discrezionale delle persone ritenute più capaci e meglio in sintonia con il soggetto che nomina; il secondo implica un giudizio sull'operato del componente dell'organo, che non può essere lasciato – pena la perdita del minimo di tutela della sua indipendenza – alla libera e incontrollata decisione di chi lo ha nominato». Nel caso di specie, il filtro della deliberazione della Commissione parlamentare di vigilanza serve a contemperare il potere di revocare il soggetto nominato, che si giustifica per evitare che lo stesso divenga esente da responsabilità, con il necessario controllo da parte del Parlamento, che svolge il ruolo di massimo garante dell'adempimento, da parte dei membri del consiglio di amministrazione, dei doveri di obbiettività ed imparzialità imposti dall'art. 21 Cost.

Secondo la Corte, dunque, la normativa vigente non può che porsi nel solco dell'evoluzione legislativa complessiva e dei principi stabiliti dalla giurisprudenza della medesima Corte, per cui «non si rinviene alcun ragionevole motivo per cui la revoca dei componenti del consiglio di amministrazione della RAI, nel periodo, di durata indefinita, che precede la chiusura della prima offerta pubblica di vendita, sia assoggettata ad un regime eterogeneo rispetto a quello voluto dal legislatore negli ultimi decenni e ribadito anche per il futuro dalla stessa legge in vigore».

## ***2. La funzione normativa***

### ***2.1. Le leggi di interpretazione autentica e le (altre) leggi retroattive***

«L'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, anche al fine di assegnare a determinate disposizioni un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario. La norma successiva non può, però, tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali, pur se dettata dalla necessità di riduzione del contenzioso o di contenimento della spesa pubblica o per far fronte ad evenienze eccezionali». Sulla base di queste premesse la Corte, con la sentenza n. **24**, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, secondo cui i verbali di concordamento dell'indennità di espropriazione e di rinuncia a qualunque pretesa connessa alla procedura di esproprio, relativi agli interventi di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, conservano la loro efficacia indipendentemente dall'emanazione del decreto di espropriazione.

Ad avviso della Consulta, «l'irragionevolezza dell'intervento legislativo è palese, ove si pensi che, nella specie, i proprietari degli immobili assoggettati al procedimento espropriativo furono indotti a concordare l'indennità [...] da una valutazione di convenienza riferita a quel momento specifico della procedura». Nella specie, la norma censurata «non è interpretativa ma innovativa» e la sua portata precettiva «non è compatibile, come possibile opzione interpretativa, con la disciplina previgente, che, anzi, deponeva, al contrario, nel senso dell'inefficacia dell'accordo, se non fosse tempestivamente emanato il decreto di esproprio». E' evidente, allora, che detta norma «interviene su situazioni in cui si è consolidato l'affidamento del privato riguardo alla regolamentazione giuridica del rapporto, dettandone una disciplina con esso contrastante e sbilanciandone l'equilibrio a favore di una parte [...] e a svantaggio dell'altra».

Parimenti, si legge nella sentenza n. **206** che «se è pur vero che costituisce manifestazione della discrezionalità del legislatore collocare nel tempo gli effetti delle disposizioni legislative», peraltro, l'emanazione di norme con efficacia retroattiva incontra una serie di limiti «che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno compresi il rispetto del

principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza e la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo stato di diritto». Sulla base di ciò, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 gennaio 1999, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1999, n. 78, nella parte in cui vieta alle emittenti radiotelevisive locali di utilizzare o diffondere un marchio, una denominazione e una testata identificativi che richiamino in tutto o in parte quelli di una emittente nazionale, qualora le stesse abbiano iniziato ad usarli legittimamente prima dell'entrata in vigore della legge stessa. La norma interviene su un contratto di durata che viene ad essere modificato nei suoi elementi costitutivi ed ha, perciò, efficacia retroattiva: essa è giudicata «intrinsecamente irrazionale, perché [...] confligge con la libertà economica di disporre del marchio e con la libertà spettante a tutti di manifestare il proprio pensiero», ponendosi in contrasto con l'art. 3, comma 10, della legge 6 agosto 1990, n. 223, secondo cui i bacini di utenza per la radiodiffusione sonora devono consentire la coesistenza del maggior numero di emittenti e reti specificamente nelle zone con maggiore densità di popolazione, e con l'art. 3 della legge 3 maggio 2004, n. 112, per il quale sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo il pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva e l'apertura alle diverse opinioni. Viceversa, la norma *de qua* «riduce l'effettività dell'accesso al mercato delle comunicazioni alle emittenti non aventi dimensioni nazionali» e «il sacrificio degli interessi che le parti avevano regolato nel rispetto della disciplina previgente risulta [...] irragionevole per contraddittorietà della norma con la sua *ratio*».

Nello stesso senso sulle norme con efficacia retroattiva si è espressa la sentenza n. **236**, per la quale si veda il paragrafo sul pubblico impiego.

## **2.2. Le leggi-provvedimento**

Posto che, si legge nella sentenza n. **137**, «non è preclusa alla legge ordinaria [...] la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti e materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto», tuttavia le c.d. leggi-provvedimento, che incidono su un numero determinato di destinatari ed hanno un contenuto particolare e concreto, sono ammissibili «entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà», con la conseguenza che tali atti sono soggetti «ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore». Così, il legislatore che emetta questo tipo di leggi «deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità».

Sulla base di questo assunto, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art.17 e la tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28, che dispongono il concorso della Regione alle iniziative sociali, culturali e sportive di carattere locale attraverso la diretta previsione tanto dei soggetti destinatari di contributi quanto, con riferimento a ciascun beneficiario, dell'importo del contributo assegnato. La norma viola il canone della parità di trattamento, poiché né dal testo della stessa – che, con il rinvio alla tabella, contiene un mero elenco dettagliato di destinatari, di progetti finanziati e di importi ripartiti – né dai lavori preparatori «emerge la *ratio* giustificatrice del caso concreto, non risultando che il Consiglio regionale abbia osservato criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno». In questo modo si crea «un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in denaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale».

Parimenti, si legge nella sentenza n. **94** che le leggi-provvedimento sono di per sé ammissibili perché «non è vietata l'attrazione alla legge, anche regionale, della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, purchè siano osservati i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà e dell'intangibilità del giudicato e non sia vulnerata la funzione

giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso». In particolare, con riguardo all'interferenza delle norme con provvedimenti giurisdizionali, «all'adozione di una determinata disciplina con norme di legge [non è] di ostacolo la circostanza che, in sede giurisdizionale, sia stata ritenuta illegittima quella contenuta in una fonte normativa secondaria o in un atto amministrativo» poiché legislatore e giudice si muovono su piani diversi. Invece, sono censurabili «le norme il cui intento non sia quello di stabilire una regola astratta, ma di incidere su di un giudicato, non potendo ritenersi consentito al legislatore di risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e vanificare gli effetti di una pronuncia divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale». Nella specie, tali principi non sono stati considerati lesi dagli artt. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e 33, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, nel testo sostituito dalla legge della stessa Regione 5 giugno 2007, n. 16, censurati, nella parte in cui stabiliscono che le prestazioni rese dalle strutture private accreditate per conto del Servizio sanitario nazionale sono remunerate applicando uno sconto sugli importi indicati nel decreto del Ministro della sanità 22 luglio 1996: infatti, tali norme hanno regolato prestazioni rese successivamente alla sentenza indicata quale giudicato asseritamente violato.

### **3. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione**

#### **3.1. Il Governo**

Alla soluzione di una serie di conflitti tra governo e autorità giudiziaria in tema di segreto di Stato è dedicata la sentenza n. **106** (su cui vedi anche *supra*, cap. IV, sez. II). Nel dichiarare la parziale fondatezza dei tre ricorsi presentati dal Presidente del consiglio dei ministri e l'infondatezza di uno dei ricorsi sollevati dall'autorità giudiziaria (il quinto e ultimo ricorso risolto con la sentenza in parola è stato invece dichiarato inammissibile, in quanto l'autorità giudiziaria ricorrente ammetteva di non aver subito in concreto alcuna menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali: v. ancora *supra*, cap. IV, sez. II, par. 4), la Corte ha effettuato alcune significative precisazioni in ordine alle rispettive sfere di competenza di governo e magistratura sul problema del segreto di Stato. L'esame nel merito dei singoli conflitti è preceduto da una sintetica ricostruzione della giurisprudenza costituzionale e della disciplina legislativa su di essa in parte modellata. La Corte ha ricordato, innanzi tutto, come la normativa sul segreto di Stato involga «il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e – al limite – alla stessa sua sopravvivenza», interesse che, «presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico», trova espressione, nel testo costituzionale, «nella formula solenne dell'art. 52, che afferma essere sacro dovere del cittadino la difesa della Patria». Se è vero, quindi, che «in relazione al segreto di Stato “si pone necessariamente un problema di raffronto o di interferenza con altri principi costituzionali”, inclusi quelli “che reggono la funzione giurisdizionale”», è vero anche che «l'equilibrato bilanciamento di tali principi comporta che “l'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri” non può avere “l'effetto di impedire che il pubblico ministero indaghi sui fatti di reato cui si riferisce la *notitia criminis* in suo possesso, ed eserciti se del caso l'azione penale”, ma solo quello “di inibire all'Autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto”». Il Presidente del Consiglio dei ministri è quindi titolare, in materia, di un «ampio potere», il quale può essere «limitato solo dalla necessità che siano esplicitate, al Parlamento, le ragioni essenziali poste a fondamento delle determinazioni assunte e dal divieto di opporre il segreto in relazione a fatti eversivi dell'ordine costituzionale». Ciò significa altresì che risulta escluso – ferme restando le competenze della Corte in sede di conflitto di attribuzioni – «qualsiasi sindacato giurisdizionale non solo sull'*an*, ma anche sul *quomodo* del potere di segretazione, atteso che “il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua tutela,

certamente non è consono alla attività del giudice”». L’unico sindacato possibile sulle modalità di esercizio del potere di segretazione è quello di natura parlamentare, tale essendo «la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell’Esecutivo».

Prima ancora di affrontare il merito dei conflitti, la Corte ha, poi, ricordato che nei casi in cui sia necessaria una espressa dichiarazione del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla sussistenza del segreto di Stato, l’art. 39 della legge n. 124 del 2007 ha stabilito che «il vincolo derivante dal segreto di Stato è opposto e, ove possibile, annotato, su espressa disposizione del Presidente del Consiglio dei ministri, sugli atti, documenti o cose che ne sono oggetto, anche se acquisiti all’estero». A proposito della apposizione/opposizione del segreto, la Corte ha precisato che la segretazione ha «non già l’effetto di impedire in via assoluta al pubblico ministero di compiere atti di indagine e di esercitare l’azione penale rispetto a fatti oggetto di una *notitia criminis*, bensì l’effetto di inibire all’autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto». Tale divieto «riguarda l’utilizzazione degli atti e documenti coperti da segreto di Stato sia in via diretta, per fondare su di essi l’esercizio dell’azione penale, sia in via indiretta, per trarne spunto ai fini di ulteriori atti di indagine, in quanto le eventuali risultanze sarebbero a loro volta viziate dall’illegittimità della loro origine».

Passando all’esame dei singoli ricorsi, i numeri 2 e 3 del 2007, promossi dal Presidente del consiglio, sono stati dichiarati parzialmente fondati, con riferimento, innanzitutto, alla doglianza relativa alla utilizzazione – da parte tanto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, quanto del Giudice per le indagini preliminari (in funzione di Giudice dell’udienza preliminare) del medesimo Tribunale – dei documenti nella forma non coperta da *omissis*. Per giungere a tale conclusione la Corte ha operato un’attenta ricostruzione dei passaggi temporali della vicenda e, escluso che «la documentazione parzialmente segretata travolg[er]e, *ex se* e con portata retroattiva, la utilizzazione degli identici documenti acquisiti nella perquisizione effettuata il 5 luglio 2006», ha ammesso che tale opposizione di segreto non può comunque «risultare “indifferente” rispetto alle ulteriori attività dell’Autorità giudiziaria, requirente e giudicante, ed in relazione alle cadenze processuali imposte dal rito penale». Il meccanismo dell’opposizione del segreto di Stato presuppone, infatti, «per sua stessa natura, che esso, di regola, preceda e non segua sia l’acquisizione sia l’utilizzazione dell’atto, del documento o della notizia da cautelare in vista della salvaguardia di quelle esigenze primarie, attinenti alla *salus rei publicae*, che giustificano *erga omnes* l’imposizione del vincolo, anche a scapito delle altrettanto primarie esigenze di accertamento insite nell’esercizio della giurisdizione penale». Altrettanto indubbio, è, tuttavia, che, «a partire dal momento in cui l’esistenza del segreto su documenti è stata portata a conoscenza della Autorità procedente, questa viene posta di fronte all’alternativa o di stralciare dagli atti processuali [...] i documenti non recanti obliterazioni (restituendoli al SISMI) e di sostituirli con quelli recanti gli *omissis*, ovvero di attivare, se intende continuare ad avvalersi della documentazione non recante obliterazioni, la procedura diretta alla eventuale conferma del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri». Ciò significa, quindi, che la comunicazione della opposizione del segreto di Stato sulle parti obliterate della documentazione non comportava retroattiva demolizione dell’attività di indagine già compiuta sulla base della precedente e legittima acquisizione degli stessi atti, ma «non esimeva certo l’Autorità giudiziaria dalla necessità di interrogarsi sul comportamento che le era imposto proprio dalla avvenuta comunicazione dell’esistenza del segreto sulle parti obliterate della documentazione *de qua*». L’avvenuta apposizione del segreto non poteva essere semplicemente ignorata dall’autorità giudiziaria, che avrebbe dovuto «adottare tutte le cautele del caso per impedire che le copie non “omissate” di quegli stessi documenti permanessero nel normale circuito divulgativo del processo, vulnerando di fatto quel segreto e, con ciò stesso, esponendo al rischio di compromissione le esigenze di sicurezza nazionale ed i valori primari che quel segreto è destinato a presidiare; oltre, naturalmente, a porre in pericolo la stessa incolumità dei vari soggetti i cui nominativi erano stati “nascosti” mediante le obliterazioni della documentazione in questione». Tali cautele – ha aggiunto la Corte –, per essere «concretamente soddisfattive del prevalente valore da annettere al segreto di Stato, non possono soffrire limitazioni di sorta in ragione della specifica fase o grado



del procedimento, nel momento in cui il segreto stesso viene portato a conoscenza dell'Autorità giudiziaria procedente: alla quale ultima, in definitiva, spetta il compito di preservare quel valore, a prescindere dalla pregressa utilizzazione degli atti in riferimento ai quali il segreto è stato apposto».

In conclusione, non spettava né alla Procura della Repubblica di Milano, né al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano, porre tutto il materiale parzialmente segretato a fondamento, rispettivamente, della richiesta di rinvio a giudizio degli imputati e del successivo decreto pronunciato a norma dell'art. 429 cod. proc. pen., donde la necessità per la Corte di disporre l'annullamento di tali atti processuali nelle parti corrispondenti agli *omissis* e alle obliterazioni relativi ad intestatari, destinatari e denominazione di uffici, apposti con la relativa nota governativa. Con la precisazione che «gli effetti caducatori della dichiarazione di non spettanza devono limitarsi ai provvedimenti, o alle parti di essi, che siano stati riconosciuti lesivi degli interessi oggetto del giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione» [...], atteso che «spetterà alle competenti autorità giurisdizionali investite del processo» (che sia eventualmente progredito a fasi successive, rispetto a quella cui risaliva l'atto rivelatosi lesivo delle attribuzioni di altro potere dello Stato, diverso da quello giudiziario) valutare, in concreto, «le eventuali conseguenze di tale annullamento sul piano processuale».

I due ricorsi in parola sono stati, altresì, ritenuti fondati nella parte in cui il Presidente del consiglio lamentava una menomazione delle proprie attribuzioni a seguito della richiesta di svolgimento dell'incidente probatorio e della successiva assunzione della prova destinata a riguardare la tematica delle relazioni tra Servizi italiani e stranieri di *intelligence* che il Presidente del Consiglio aveva inteso chiaramente sottoporre a segreto. Ciò ha comportato l'annullamento degli atti processuali emessi dalle Autorità giudiziarie a norma degli art. 393 e 398 cod. proc. pen. nelle parti corrispondenti, nonché, anche sotto questo profilo, di quelli da esse emanati a norma degli artt. 416 e 429 cod. proc. pen., in quanto fondati sulle risultanze dell'incidente probatorio colpite dalla declaratoria di annullamento, giacché concernenti circostanze coperte da segreto di Stato. Da qui anche l'inutilizzabilità delle risultanze probatorie acquisite attraverso l'incidente probatorio.

Parzialmente accolto è stato anche il ricorso n. 14 del 2008, nella parte in cui il Presidente del consiglio aveva chiesto l'annullamento dell'ordinanza istruttoria con cui il giudice monocratico titolare del dibattimento aveva consentito che l'esame testimoniale avesse ad oggetto anche «specifici rapporti tra soggetti appartenenti» al SISMI ed alla CIA, con esclusione soltanto di quelle domande che risultassero «tese a ricostruire la tela dei più ampi rapporti tra i suddetti organismi di *intelligence*», con ciò violando le determinazioni del Governo sull'apposizione del segreto di Stato. Quest'ultimo aveva, infatti, chiaramente espresso la volontà di «salvaguardare, nei modi e nelle forme normativamente previsti, la riservatezza di atti, documenti, notizie e ogni altra cosa idonea a recar danno agli interessi protetti» dall'art. 12 della legge n. 801 del 1977, sottolineando la necessità di assicurare «il massimo riserbo» su qualsiasi aspetto riferito ai rapporti tra la nostra *intelligence* e quella di Stati stranieri, «vincolando chiunque ne abbia cognizione al segreto». Fermo restando il fatto che spetterà al Giudice del processo valutare le conseguenze dell'annullamento dell'ordinanza istruttoria in parola sull'ulteriore corso dello stesso, la Corte ha precisato che l'eventuale futura escussione dei testi dovrà avvenire nei limiti del *thema probandum* da essa definito, oltre che nel rispetto dell'art. 202, comma 1, cod. proc. pen., a norma del quale i pubblici ufficiali «hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato», obbligo di cui gli interessati dovranno essere resi edotti anche alla luce dei contenuti della sentenza della Corte.

Con la pronuncia in parola si è anche stabilito che spettava al Presidente del consiglio dei ministri (da cui il rigetto del ricorso proposto dal Giudice del dibattimento) precludere, con l'apposizione e la conferma del segreto di Stato, l'acquisizione di elementi probatori sia in ordine agli *interna corporis* del SISMI, sia in ordine ai rapporti tra SISMI e CIA comunque connessi alla vicenda stessa.

### 3.2. Il pubblico impiego

Complessa è la sentenza n. **236**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 434, della legge 27 dicembre 2007, n. 244 nella parte in cui si applica ai professori universitari per i quali sia stato disposto il collocamento fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo e che hanno iniziato il relativo periodo: la norma stabilisce che il periodo di fuori ruolo dei professori universitari, precedente alla quiescenza, è ridotto a due anni accademici a decorrere dal 1 gennaio 2008 e coloro che, a tale data, sono in servizio come professori nel terzo anno accademico fuori ruolo, sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico. Dal 1 gennaio 2009 il periodo di fuori ruolo è ridotto ad un anno e coloro che, alla stessa data, sono in servizio come professori nel secondo anno accademico fuori ruolo, sono posti in quiescenza al termine dell'anno accademico. Infine, dal 1 gennaio 2010 il fuori ruolo è definitivamente abolito e coloro che, a quella data, sono in servizio come professori nel primo anno accademico fuori ruolo sono posti in quiescenza al termine di tale anno.

Premesso che il legislatore dispone di ampia discrezionalità in materia di successione di leggi e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti giuridici, ancorchè l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, e premesso che il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica «non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori», la Corte osserva che lo stato professionale dei professori universitari fuori ruolo «non si esaurisce in una mera aspettativa, ma si concreta in una posizione giuridica consolidata, in quanto radicata non soltanto su un provvedimento amministrativo che l'ha disposta [...], ma anche sull'esercizio effettivo delle attribuzioni connesse a quella posizione». Inoltre, la durata del fuori ruolo è breve e rispetto ad essa «non sono ravvisabili esigenze, tanto meno inderogabili, idonee a giustificare la compressione del legittimo affidamento degli interessati sulla regolare scadenza del relativo periodo».

Così, se il fine di abolire per il futuro l'istituto del fuori ruolo - che costituisce la *ratio* della norma impugnata - rientra nella discrezionalità del legislatore, è però necessario un corretto bilanciamento tra il suo perseguimento e la tutela del «legittimo affidamento nella sicurezza giuridica nutrito da quanti, sulla base della normativa previgente, hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata». In tale prospettiva, posto che la contrazione del periodo di fuori ruolo già in atto riguarda una posizione giuridica concentrata nell'arco di un triennio, interessa un numero ristretto di docenti, non produce ricadute significative sulla finanza pubblica, non è funzionale all'esigenza di ricambio generazionale dei docenti universitari, «il sacrificio imposto ai docenti interessati che già si trovano nello stato di fuori ruolo, si rivela ingiustificato e perciò irragionevole, traducendosi nella violazione del legittimo affidamento – derivante da un formale provvedimento amministrativo – riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite». Inoltre, la norma pone sullo stesso piano posizioni giuridiche disomogenee, in quanto trascura di considerare che il professore già in fuori ruolo è titolare di uno specifico stato professionale, su cui la norma incide negativamente, mentre il professore in ruolo, titolare di uno status differente, può al riguardo vantare una mera aspettativa.

Nel solco del precedente di cui alla sentenza n. 234 del 2007, la sentenza n. **311** si è occupata del dubbio di costituzionalità dell'art.1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 il quale, interpretando autenticamente l'art. 8, comma 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124, stabilisce che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (ATA), venga inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Ad avviso dei rimettenti, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, che imporrebbe al legislatore di uno Stato contraente, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, di non interferire nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire su una causa o una determinata categoria di controversie, attraverso norme

interpretative che assegnino alla disposizione interpretata un significato vantaggioso per lo Stato parte del procedimento.

Dopo aver premesso alcune considerazioni sul rango e l'efficacia delle norme della CEDU e il ruolo dei giudici nazionali e della Corte di Strasburgo (per cui si veda oltre il capitolo sui rapporti con gli ordinamenti sovranazionali), la Corte ripercorre brevemente i passaggi argomentativi del proprio precedente, ricordando come l'inquadramento stipendiale nei ruoli statali del personale ATA in ragione del solo maturato economico rappresenti una delle possibili varianti di lettura della norma interpretata.

Al successivo punto del considerato in diritto i Giudici si diffondono sulla disamina di come la Corte europea abbia applicato l'art. 6 della CEDU in relazione alle norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti in cui è parte lo Stato. Dalla giurisprudenza richiamata si evince che «la Corte di Strasburgo non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari all'art. 6 della Convenzione europea particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali». Per esempio, la legittimità di tali interventi è stata riconosciuta allorché ricorrevano ragioni storiche epocali, come nel caso della riunificazione tedesca, oppure quando si è trattato di interventi legislativi messi in atto per porre rimedio ad imperfezioni tecniche della legge interpretata, qualora, cioè, la legge interpretante avesse inteso stabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore.

Perciò, deve escludersi «l'esistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea». Nella specie, la legge contestata non ha travalicato i limiti fissati dalla Convenzione europea, in quanto non solo non determina una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale acquisita, ma è coerente con «l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro differenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico».

Nella specie, osserva la Corte, «ricorrono più di una tra quelle ragioni imperative di interesse generale che consentono, nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione europea e nei limiti evidenziati dalla Corte di Strasburgo, interventi interpretativi e retroattivi»: innanzitutto, emerge dalla norma censurata «l'esigenza di ristabilire una delle possibili direzioni dell'originaria intenzione del legislatore»; in secondo luogo, l'intervento legislativo non ha vanificato del tutto i diritti sorti ed acquisiti, restando intatti quelli al trattamento migliore conseguito dopo l'inquadramento nel nuovo ruolo; infine, è evidente la conformità di tale interpretazione con la finalità di garantire una generale perequazione di tutti i lavoratori del comparto scuola, «nel senso di garantire che a tutti i dipendenti di quel ruolo sia attribuita una medesima progressione retributiva, al di là delle rispettive provenienze».

D'altro canto, osserva la Corte che, «fare salvi i motivi di interesse generale che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi nelle situazioni che qui rilevano non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno una parte del compito e dell'onere di identificarli», posto che le decisioni in questo campo implicano valutazioni che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati contraenti.

#### **4. La giurisdizione**

Con la sentenza n. 241 è stato deciso il conflitto con cui la Camera dei deputati aveva chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava al Tribunale dei ministri di Firenze trasferire al Giudice penale ordinario, competente per territorio, il procedimento instaurato ai sensi dell'art. 96 Cost., senza aver prima richiesto l'autorizzazione camerale e, comunque, senza avere previamente trasmesso alla Camera dei deputati gli atti del procedimento medesimo in modo da consentirle di valutare la sussistenza dei presupposti per l'attivazione della garanzia, e di dichiarare parimenti che non spettava al Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina, di proseguire il giudizio

senza chiedere l'autorizzazione a procedere, con conseguente annullamento dei provvedimenti giurisdizionali adottati. Nel proporre il ricorso, la Camera aveva contestualmente domandato alla Corte di sollevare dinanzi a se stessa la pregiudiziale questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 219 del 1989, di cui i provvedimenti impugnati rappresenterebbero fedele applicazione. A quest'ultimo proposito la Corte ha, innanzi tutto, precisato che, sebbene «nella parte conclusiva del ricorso possa apparire che la richiesta di accoglimento del conflitto sia subordinata a tale “auto-rimessione” e al conseguente riconoscimento di detta incostituzionalità, passaggi argomentativi del ricorso stesso chiariscono in modo non equivoco che ciò costituisce oggetto di una richiesta subordinata, avanzata ove si disattenda ogni altra lettura possibile e costituzionalmente orientata della disciplina in parola». Successivamente, alla luce della ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la Corte ha osservato come le norme costituzionali e quelle ordinarie «mirano a porre tanto l'autorità giudiziaria quanto quella politica in condizione di tutelare, nei reciproci rapporti, la prima, il potere-dovere di perseguire i reati commessi da qualunque cittadino, indipendentemente dalla carica ricoperta, la seconda, il potere-dovere di attuare in concreto» quella «speciale guarentigia» di cui all'art. 96 Cost. Il ragionevole bilanciamento tra la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge è conseguito «da un lato, mantenendo all'autorità giudiziaria ordinaria il potere di svolgere le indagini necessarie rispetto alle notizie di reato a carico di ministri e, dall'altro, assicurando alla Camera competente, ai sensi dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989, l'adeguata e tempestiva informazione sugli sviluppi e l'esito dei procedimenti penali a carico dei componenti del Governo». Decisivo risulta il fatto che il coinvolgimento parlamentare è previsto anche nei casi di archiviazione: secondo il comma 4 dell'art. 8, l. cost. n. 1 del 1989, infatti, il procuratore della Repubblica deve dare comunicazione al Presidente della Camera competente dell'avvenuta archiviazione, sia perché l'organo parlamentare possa prendere atto di tale esito del procedimento, sia perché, nell'ipotesi di conclusione ritenuta non soddisfacente, possa adottare le iniziative consentite dalla Costituzione e dalle leggi vigenti a tutela dell'integrità della funzione di Governo. Ebbene, tra i casi in cui il collegio deve disporre l'archiviazione, l'art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989 include quello della qualificazione del reato contestato come non appartenente a quelli indicati dall'art. 96 Cost. La Corte ha riconosciuto trattarsi di «una archiviazione, per così dire, anomala o comunque asistemica, in quanto non pone fine al procedimento e non implica una determinazione negativa sull'esercizio dell'azione penale; anzi, implica proprio un seguito procedimentale nelle forme ordinarie, sicché il provvedimento ha solo il significato di una declinatoria della propria competenza funzionale da parte del tribunale dei ministri». Appare dunque evidente che, «anche e soprattutto in questa situazione, la Camera competente ha un interesse costituzionalmente protetto ad essere tempestivamente informata, per via istituzionale ed in forma ufficiale, dell'avvenuta archiviazione, come prescrive, senza eccezioni, il citato comma 4 dell'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989», poiché all'organo parlamentare «non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tantomeno – ove non condivida la conclusione negativa espressa dal tribunale dei ministri – la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, assumendo di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciuta dall'art. 96 Cost.». Nel caso di specie sia il Tribunale dei ministri di Firenze che il Tribunale di Livorno hanno ignorato che il comma 4 dell'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989 prescrive che il procuratore della Repubblica debba dare comunicazione al Presidente della Camera competente di ogni provvedimento che disponga l'archiviazione. Poiché l'art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989 prescrive l'archiviazione nell'ipotesi di ritenuta “non ministerialità” dei reati per cui si procede, la conseguenza costituzionalmente corretta sarebbe stata che il Tribunale dei ministri di Firenze, a prescindere dal *nomen iuris* conferito al proprio provvedimento, trasmettesse gli atti al Procuratore della Repubblica, affinché desse comunicazione del provvedimento medesimo alla Camera competente, così da consentire a questa di adottare le iniziative ritenute necessarie. Analogamente, il Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina, ha ommesso di prendere atto che il Procuratore della Repubblica non aveva dato la necessaria comunicazione della precedente archiviazione, e ha ommesso altresì di adottare ogni conseguente provvedimento per consentire alla

Camera dei deputati di compiere le suddette proprie valutazioni e adottare le conseguenti iniziative.

Non ha, invece, superato il preliminare vaglio di ammissibilità del conflitto il ricorso promosso dal Comune di Pastorano, in persona del Sindaco *pro tempore*, contro il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (ordinanza n. **84**). Oltre al difetto di requisito soggettivo – dovendosi, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, escludere che un ente locale possa essere riconosciuto quale «potere dello Stato» – mancava anche il requisito oggettivo, giacché sussistendo gli ordinari rimedi giurisdizionali attivabili nei confronti dell'impugnato provvedimento, il conflitto di attribuzione si trasformerebbe impropriamente «in un atipico mezzo di gravame avverso le pronunce dei giudici».



## *Sezione II*

### *Le autonomie territoriali*

#### *1. La ripartizione delle competenze normative tra Stato e Regioni*

Come negli anni passati, la maggior parte delle decisioni che la Corte ha reso relativamente al Titolo V della Parte seconda della Costituzione riguarda il riparto di competenze normative tra lo Stato e le Regioni. Può notarsi, per l'anno 2009, la chiara centralità di un titolo competenziale, quello in tema di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», che è stato un insolitamente alto numero di decisioni, molte delle quali aventi ad oggetto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il c.d. «codice dell'ambiente».

##### *1.1. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)*

Anche in conseguenza di quanto appena rilevato, le materie di competenza esclusiva statale sono quelle che, statisticamente, vengono più di frequente in considerazione nelle decisioni del 2009.

##### *1.1.1. «Tutela della concorrenza» (lettera e)*

La «tutela della concorrenza», anche nel 2009, è stato tra i titoli competenziali più frequentemente evocati nel contenzioso tra Stato e Regioni. La maggior parte delle decisioni ha riguardato (a) l'aggiudicazione di gare ad evidenza pubblica e la successiva gestione di servizi pubblici. Una decisione ha riguardato, invece, specificamente (b) la disciplina dell'accesso al mercato ed un'altra (c) lo svolgimento di attività di impresa da parte di enti pubblici

(a) La Corte condivide, nella sentenza n. **160**, la censura mossa avverso l'art. 27, comma 1, lettera p), della legge regionale della Campania n. 1 del 2008, che ha previsto la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando nell'anno successivo alla stipulazione del contratto iniziale nel caso di nuovi servizi consistenti nella ripetizione dei servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario.

Ritiene la Corte che la competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprenda anche la disciplina delle procedure negoziate. La indicazione, infatti, dei rigorosi presupposti che autorizzano il ricorso a tali procedure si inserisce in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, che consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale.

La norma in esame, intervenendo in un ambito di competenza esclusiva statale, ha un contenuto diverso rispetto a quanto stabilito a livello nazionale. Il Codice degli appalti autorizza, infatti, il ricorso al metodo di gara in esame nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale; il legislatore regionale, invece, consente l'applicazione di tale metodo «solo nell'anno successivo alla stipulazione del contratto iniziale così da permettere alla stazione appaltante di verificare il servizio reso e riavviare la procedura di gara».

Ne consegue che la norma impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Fondata è anche la censura avverso l'art. 27, comma 1, lettera t), punto 1, della legge regionale n. 1 del 2008, che ha stabilito che le stazioni appaltanti, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, «prevedono nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia».

Sul punto, la Corte – in relazione al procedimento di verifica e di esclusione delle offerte «anormalmente basse» fondato, nel settore degli appalti di rilevanza comunitaria di cui agli

articoli 86 e ss. del d.lgs. n. 163 del 2006, sul rispetto del principio del contraddittorio – ha già avuto modo di rilevare che tale principio, «imposto dal diritto comunitario, è finalizzato, da un lato, a verificare se, in ipotesi, l’impresa non si trovi nelle condizioni di garantire in maniera efficace il risultato perseguito dall’amministrazione ad un prezzo più basso rispetto a quello che sono in grado di offrire le altre imprese; dall’altro, non consentendo provvedimenti di esclusione automatica (...), a perseguire l’obiettivo della più ampia partecipazione degli operatori economici alle procedure di gara» (sentenza n. 401 del 2007).

Si è, pertanto, concluso che nel predetto procedimento di verifica in contraddittorio delle offerte anomale «assume preminenza la finalità di informare il procedimento stesso alle regole della concorrenza nella fase di scelta del contraente», con conseguente competenza legislativa esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma, lettera e)*, Cost.

Sulla base di tale premessa, si ritiene che siffatta competenza sussista anche in relazione alla disciplina della procedura di verifica delle offerte anomale nell’ambito degli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria, al fine di assicurare, tra l’altro, il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione. Il legislatore statale, sul punto, ha previsto, all’art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006, in capo alla stazione appaltante, il potere discrezionale di valutare l’opportunità di procedere all’esclusione automatica ovvero verificare in contraddittorio l’anomalia dell’offerta. A ciò va aggiunto che l’art. 1, comma 1, lettera *bb)*, n. 2, del decreto legislativo 11 settembre 2008 n. 152 ha modificato – proprio al fine di aumentare l’area di concorrenzialità – la norma statale, la quale ora prevede che la facoltà di esclusione automatica «non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci».

Il legislatore regionale ha dettato una disciplina diversa da quella statale, prevedendo che la stazione appaltante è obbligata a procedere sempre ed in ogni caso all’esclusione automatica delle offerte anomale in presenza di un contratto di appalto di rilevanza non comunitaria. Tale previsione, eliminando radicalmente qualunque potere di valutazione tecnica in capo all’amministrazione mediante l’attivazione di procedure di verifica in contraddittorio, viola i principi della concorrenza. La previsione, infatti, di un potere vincolato di esclusione automatica restringe aprioristicamente la possibilità di partecipazione di un numero più elevato di operatori economici, ledendo le regole concorrenziali sancite a livello comunitario e nazionale.

Lo stesso parametro costituzionale è violato dall’art. 27, comma 1, lettera *t)*, punto 5, della legge regionale n. 1 del 2008, che disciplina la qualificazione dei concorrenti.

La norma impugnata prevede che, nell’ambito dei «requisiti per la qualificazione» degli esecutori, a qualsiasi titolo, di lavori pubblici di cui all’art. 22, comma 2, della medesima legge regionale, «devono essere considerate anche le informazioni fornite dallo stesso soggetto interessato relativamente all’avvenuto adempimento, all’interno della propria azienda, degli obblighi di sicurezza previsti dalla vigente normativa e quelle fornite dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza se sono stati istituiti. Tale norma ha valore anche in corso d’opera».

Detta disposizione regionale riprende, nella prima parte, il contenuto del comma 4-*bis* dell’art. 87 del d.lgs. n. 163 del 2006. Rispetto alla norma statale viene aggiunto, da un lato, il riferimento alle informazioni «fornite dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza se sono stati istituiti»; dall’altro, l’affermazione dell’applicazione della norma «in corso d’opera».

Chiarito ciò, deve rilevarsi come sia la disciplina del procedimento di verifica delle offerte anomale, sia il sistema di qualificazione delle imprese partecipanti alle procedure di gara rientrino nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. Spetta, dunque, esclusivamente allo Stato, sempre nei limiti del rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, individuare i “requisiti per la qualificazione” rilevanti nell’ambito della procedura di valutazione tecnica dell’anomalia delle offerte, al fine di garantire una disciplina unitaria a livello nazionale e di assicurare, tra l’altro, parità di trattamento agli operatori economici del settore.



Con la sentenza n. **246**, la Corte rileva che il comma 1 dell'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede la predisposizione e l'aggiornamento del piano d'ambito da parte dell'autorità d'ambito, non costituisce, come sostenuto dalla ricorrente, un intervento legislativo dello Stato in mancanza di un titolo competenziale, in quanto l'attività pianificatoria deve essere ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, perché è strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio e ha, perciò, lo scopo di consentire il concreto superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, al fine di inserire armonicamente tale gestione in un più ampio quadro normativo diretto alla razionalizzazione del mercato del settore.

Parimenti, la Corte non condivide la censura diretta a negare la riconducibilità alla materia della tutela della concorrenza della norma che disciplina la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso (art.150 del d.lgs. n. 152 del 2006).

Il richiamo ai commi 5 e 7 dell'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, effettuato dalla norma censurata, esprime la chiara volontà del legislatore di disciplinare aspetti generali attinenti alla tutela della concorrenza, quali la forma di gestione e le procedure di affidamento del servizio idrico integrato.

Tali regole sono dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima. In questo quadro, anche il superamento della frammentazione della gestione, perseguito attraverso l'affidamento unitario di quest'ultima in ambiti territoriali ottimali, concorre alla piena realizzazione di tali finalità (sentenza n. 272 del 2004).

Ancora, immune da censura si rivela l'art. 150, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che «l'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nel rispetto delle competenze regionali in materia».

La Corte ritiene che il criterio direttivo della legge di delegazione dettato dall'art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998 non preclude che la legge statale attribuisca all'autorità d'ambito le funzioni amministrative in tema di aggiudicazione. Infatti, detto articolo, al comma 1, lettera *h*), fa espressamente rientrare, fra i «compiti di rilievo nazionale» attribuiti allo Stato, quelli relativi «ai criteri per la gestione del servizio idrico integrato come definito dall'articolo 4 della legge 5 gennaio 1994, n. 36»; e non vi è dubbio che tra tali criteri rientri quello relativo all'aggiudicazione della gestione, che è un tipico strumento di tutela della concorrenza.

È parimenti non fondata la doglianza secondo cui la riserva a livello statale della determinazione delle modalità e dei termini di aggiudicazione opera un'illegittima compressione della competenza legislativa regionale poiché l'aggiudicazione, essendo lo strumento attraverso il quale si realizza l'affidamento del servizio, rientra a pieno titolo nella materia della tutela della concorrenza.

Neppure la questione con la quale si lamenta, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., che lo Stato non ha potestà regolamentare per la disciplina delle modalità e dei termini dell'aggiudicazione è fondata. Infatti, la disciplina dell'aggiudicazione rientra nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che quest'ultimo ha, nella specie, potestà regolamentare.

Secondo quanto stabilito nella sentenza n. **271**, l'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, nelle parti in cui prevede l'indicazione di una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione, nonché l'indicazione degli ambiti territoriali entro i quali la professione di animatore e accompagnatore turistico può essere esercitata, stabilisce limitazioni che comportano una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui

all'art. 40 del Trattato CE (*ex art. 49* Trattato CEE), e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., oltre che della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In tale ottica, infatti, l'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 7 del 2007, convertito nella legge n. 40 del 2007, stabilisce che i soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione di servizi, senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica.

Antitetiche, rispetto a tale quadro normativo, appaiono dunque le restrizioni previste dalle norme regionali impugnate circa l'ambito di validità territoriale delle autorizzazioni.

La Corte dichiara, nella sentenza n. **283**, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, e degli articoli 6 e 7 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14, in quanto le disposizioni della legge regionale sui concorsi di idee e di progettazione concernenti i contratti sotto-soglia ricadono nell'ambito materiale della tutela della concorrenza.

Secondo la giurisprudenza della Corte, l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza ed al fine dell'individuazione del suo ambito materiale non ha rilievo la distinzione tra contratti sopra-soglia e sotto-soglia, perché tale materia «trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento, come nella specie, al valore economico dell'appalto», sicché «anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale» (sentenze n. 160 del 2009 e n. 401 del 2007).

Né si può sostenere che la Regione sia legittimata ad adottare disposizioni legislative con effetti pro-concorrenziali, volte ad elevare la protezione della concorrenza poiché queste si giustificano esclusivamente nelle ipotesi – diverse dal caso in esame – in cui la Regione possa vantare un autonomo titolo di legittimazione (sentenza n. 160 del 2009) e «tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 431 del 2007).

L'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ha conferito allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. L'uniformità rappresenta un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. Ne deriva che alle Regioni non è consentito adottare una disciplina relativa alle procedure ad evidenza pubblica, neppure quando essa miri a garantire un livello di concorrenza più elevato rispetto a quello statale.

La Corte dichiara, con la sentenza n. **314**, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della legge della Regione Campania n. 4 del 2008, dove si prevede come unica modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, da parte della Provincia «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale», quella dell'affidamento ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico.

Motiva la Corte che l'affidamento dei servizi ad enti partecipati è materia su cui, frequentemente, si è pronunciata la Corte di giustizia europea per cui è necessario riferirsi ai principi di tutela della concorrenza, elaborati da quella giurisprudenza in attuazione del Trattato CE. In più, la nozione di “concorrenza” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – alla quale è riconducibile la disciplina degli appalti pubblici e della scelta del contraente – non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, con la conseguenza che la normativa interna si uniforma a quella comunitaria di cui costituisce attuazione.

L'attività contrattuale della pubblica amministrazione, attraverso la quale assicurare l'opera necessaria alla prestazione dei servizi, non s'identifica in una materia a sé, ma rappresenta attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica.

Riguardo alla fase procedimentale che precede la stipulazione del contratto di appalto, il titolo di legittimazione prevalente che viene in rilievo è costituito dalla tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma, lettera e)*, Cost.

Il dibattito che ha interessato, anche di recente, la Corte, si è sviluppato intorno ai presupposti in ordine ai quali fosse possibile ritenere l'amministrazione appaltante non tenuta all'esperimento delle procedure di evidenza pubblica, sia attraverso articolazioni dell'amministrazione stessa, sia attraverso enti dotati di propria soggettività, ma in qualche modo assoggettati al controllo dell'ente pubblico, trattandosi, in sostanza, di stabilire se il soggetto *in house* possa considerarsi "attivo" sul mercato in ragione della rilevanza esterna dell'attività di impresa svolta.

La circostanza che la Provincia affidi il servizio di gestione integrata dei rifiuti «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica», secondo il disposto della legge regionale non toglie che le regole comunitarie della concorrenza debbano essere effettivamente rispettate e che la restrizione della partecipazione ad una gara ai soli soggetti a partecipazione pubblica (non rileva se totale o prevalente), sia lesiva dei principi della concorrenza.

Né rileva che la violazione del Trattato CE debba essere inquadrata nell'ambito specifico dei principi di non discriminazione – comunque riconducibili all'essenza stessa del mercato concorrenziale – come più volte la Corte di giustizia ha riconosciuto. Il fatto è che emerge palese la violazione della normativa statale di recepimento delle direttive comunitarie, che fanno della competizione libera e trasparente l'elemento imprescindibile della disciplina degli appalti pubblici. L'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che l'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la normativa vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali): quest'ultima norma, che pure consente la gestione dei servizi pubblici locali mediante il ricorso a società partecipate, si propone esplicitamente di disciplinare le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali a tutela della concorrenza, ed è inderogabile.

La competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprende anche la disciplina delle procedure negoziate. La indicazione dei rigorosi presupposti che autorizzano il ricorso a tali procedure si inserisce in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, che consente la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale.

La stessa qualificazione degli esecutori di lavori pubblici e l'individuazione dei criteri di ammissione alla gara non può non modellarsi sulle corrispondenti norme del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

La Corte ha costantemente affermato che le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, in relazione agli ambiti di legislazione sui contratti della pubblica amministrazione riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.. Ne consegue l'illegittimità costituzionale della normativa regionale impugnata, che, nella parte in cui riserva solo a determinati soggetti la partecipazione alle gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, detta una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riducendo l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della legge regionale n. 4 del 2008, ha l'effetto di ripristinare il precedente testo dell'art. 20, comma 1, della

legge regionale n. 4 del 2007, ferma restando, però, la competenza della Provincia nell'affidamento del servizio, individuata quale "autorità d'ambito".

(b) Di notevole rilievo è l'ampia motivazione che, nella sentenza n. 25, sorregge la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 8 della legge della Regione Veneto 30 novembre 2007, n. 32, in quanto la disposizione, prevedendo la necessità della pianificazione del numero degli esercizi commerciali e della individuazione delle aree che possono essere destinate all'apertura di nuovi *phone center*, invade la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "tutela della concorrenza".

Al riguardo, la Corte ricorda che con la sentenza n. 350 del 2008, si è riconosciuto che l'attività svolta dai centri di telefonia in sede fissa è qualificabile, alla luce del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come fornitura al pubblico di servizi di comunicazione elettronica e che la competenza statale in tema di comunicazioni elettroniche riguarda anche l'intera serie delle infrastrutture relative alle reti ed i relativi servizi pubblici e privati che operano nel settore.

Inoltre, fin dalla sentenza n. 336 del 2005, la Corte ha riconosciuto che il Codice delle comunicazioni elettroniche, al fine di adeguarsi alla normativa comunitaria, ha inteso perseguire «un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione (...) secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente ad investire l'intera area dei servizi pubblici».

Coerentemente con questo assetto, l'art. 25 del Codice prevede che i fornitori di servizi di comunicazione elettronica debbano semplicemente ottenere una autorizzazione generale da parte del Ministero delle comunicazioni, secondo il modello della denuncia di inizio attività. L'impresa pertanto è abilitata ad iniziare immediatamente la propria attività, salva la possibilità per il Ministero, che verifica l'esistenza dei presupposti e requisiti richiesti, di vietare motivatamente la prosecuzione dell'attività entro il termine perentorio di sessanta giorni.

La Corte ha, comunque, riconosciuto, in questi ambiti, la legittimità di discipline regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», alla condizione che «i criteri localizzativi e gli *standard* urbanistici non siano tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli impianti medesimi» (così la sentenza n. 307 del 2003) o che l'esercizio del potere urbanistico non contraddica «l'unicità del procedimento autorizzativo e le collegate esigenze di semplificazione e di tempestività dei procedimenti» (così la sentenza n. 350 del 2008).

Inoltre, l'art. 4, comma 1, lettera c), del Codice delle comunicazioni elettroniche dispone che «la disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica» debba salvaguardare il diritto di «libertà di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità».

Risulta evidente che la disciplina urbanistica, dettata dalla norma impugnata, influenza direttamente l'accesso degli operatori economici ad un determinato mercato e pone barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra soggetti imprenditoriali.

Si determina, dunque, un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della comunicazione come disciplinato dal legislatore statale, invadendo una competenza spettante a quest'ultimo.

Peraltro, subordinare «in ogni caso» l'insediamento dei centri di telefonia in sede fissa alle speciali scelte urbanistiche di cui al censurato art. 8 comporta una palese contraddizione con le esigenze di semplificazione rese evidenti dalla disciplina del procedimento dettata dall'art. 25 del predetto Codice.

(c) Con la sentenza n. 148, la Corte ritiene non fondate le questioni sollevate dalla Regione Veneto concernenti l'art. 3, commi da 27 a 29, della legge n. 244 del 2007, laddove si dispone che

le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 «non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società» e si stabilisce una deroga al divieto in relazione alle società che producono servizi di interesse generale ed all'assunzione di partecipazioni in tali società da parte di dette amministrazioni, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza, disciplinando la modalità di assunzione e di mantenimento delle partecipazioni consentite, nonché la dismissione di quelle vietate.

La Corte ritiene che le norme censurate definiscano il proprio ambito di applicazione esclusivamente in relazione all'oggetto sociale delle società e mirino, da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione.

Questa essendo la finalità delle norme, la disciplina in esame va ricondotta alla materia «tutela della concorrenza», che, secondo la giurisprudenza della Corte, comprende «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» e quelle «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, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche» (sentenze n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

Le norme censurate sono appunto dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero per la produzione di servizi di interesse generale, al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza, quindi sono preordinate a scongiurare una commistione che il legislatore statale ha reputato pregiudizievole della concorrenza (sentenza n. 326 del 2008). Inoltre, esse mirano a realizzare detta finalità con modalità non irragionevoli, siccome il divieto stabilito dalle disposizioni censurate e l'obbligo di dismettere le partecipazioni possedute in violazione del medesimo non hanno carattere di generalità, ma riguardano esclusivamente i casi nei quali non sussista una relazione necessaria tra società, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche, e perseguimento delle finalità istituzionali.

### ***1.1.2. «Sistema tributario [...] dello Stato» (lettera e)***

Con la sentenza n. **216**, la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. l'art. 2 della legge della Regione Piemonte 23 maggio 2008, n. 12, a norma del quale «Ai fini della determinazione della base imponibile per il calcolo dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), sono esclusi i contributi regionali erogati nell'ambito del piano casa regionale "10.000 alloggi per il 2012" approvato con Delib. C.R. 20 dicembre 2006, n. 93-43238».

Richiamando la propria giurisprudenza (sentenze n. 193 del 2007, n. 155 del 2006 e nn. 431, 381 e 241 del 2004), la Corte ritiene che l'Irap, in quanto istituita e disciplinata da legge dello Stato, è, infatti, un tributo che ricade nella potestà legislativa esclusiva dello Stato; sicché la disposizione impugnata, modificando la base imponibile dell'Irap, esula dagli interventi consentiti alle Regioni in questa materia e disciplina un oggetto che, anche prima della legge n. 244 del 2007, alle Regioni era precluso.

Nella sentenza n. **246**, la Corte prende in esame l'art. 166, comma 4, del d.lgs 152 del 2006, il quale stabilisce che «Il contributo di cui al comma 3 [e cioè il contributo che deve essere versato al consorzio da "chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso

irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura”] è determinato dal consorzio interessato e comunicato al soggetto utilizzatore, unitamente alle modalità di versamento».

La norma è censurata in quanto, nell’attribuire al consorzio interessato la determinazione del contributo consortile in esame, violerebbe la competenza legislativa residuale regionale a disciplinare gli enti locali e, dunque, l’art. 117, quarto comma, Cost.

Osserva la Corte che tale normativa è diretta, oltre che a salvaguardare la qualità delle acque ed a garantire l’equilibrio idrico e ambientale del comprensorio consortile, anche e soprattutto ad acquisire un’entrata patrimoniale che consenta di far fronte alle spese consorziali necessarie per il perseguimento delle finalità di bonifica e di irrigazione cui sono istituzionalmente deputati i consorzi medesimi.

Dal combinato disposto dei citati commi 3 e 4, risulta una disciplina di tale entrata analoga, quanto a caratteristiche e finalità, a quella degli ordinari contributi consorziali previsti dagli artt. 864 ed 860 del codice civile. Tale speciale entrata, infatti, pur applicandosi a soggetti non associati ai consorzi – e cioè a soggetti passivi diversi da quelli obbligati al pagamento dei suddetti ordinari contributi –, è obbligatoriamente dovuta *ex lege*, senza che abbia rilevanza l’accordo tra parti, ed è diretta, al pari del contributo ordinario, ad attuare il concorso del soggetto passivo alle spese delle opere consortili, realizzate per finalità pubbliche. Tale prelievo rientra, dunque, nella nozione di tributo delineata dalla giurisprudenza della Corte. Ne consegue che esso ha la medesima natura tributaria dei menzionati ordinari contributi consorziali. In particolare, è un tributo statale, in quanto è istituito e disciplinato con legge dello Stato, il quale, attraverso la norma censurata, ben può affidarne la quantificazione alla determinazione discrezionale dei consorzi. La sua disciplina è, conseguentemente, riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale del «sistema tributario [...] dello Stato», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Per le stesse ragioni appena esposte, non è fondata la questione con cui si deduce, in riferimento all’art. 119 Cost., che la disposizione impugnata incide illegittimamente sull’autonomia finanziaria degli enti locali. Infatti, la natura tributaria statale del contributo in esame comporta che la disciplina di questo va ricondotta alla materia del «sistema tributario [...] dello Stato», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., di competenza esclusiva statale, senza che possa determinarsi alcuna lesione dell’autonomia finanziaria degli enti locali.

Di rilievo è anche la sentenza n. **298**, nella quale la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 sia nel testo originario sia in quello risultante dalle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, in combinato disposto con l’allegato alla medesima legge.

La Regione ricorrente riteneva che le disposizioni denunciate – nel prevedere: a) una «esenzione dalla imposta comunale sugli immobili dell’unità immobiliare adibita ad “abitazione principale”»; b) una sospensione del «potere delle regioni [...] di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato» e c) un meccanismo di rimborso dell’imposta non percepita agli enti locali –fossero lesive dell’«autonomia finanziaria regionale e degli EE.LL.», riducendo di fatto le risorse di cui tali enti possono disporre.

La Corte, premesso che la disciplina dei tributi su cui hanno inciso le norme denunciate – cioè l’ICI ed i tributi, le addizionali, le aliquote e le maggiorazioni delle aliquote di tributi attribuiti alle Regioni con legge dello Stato – appartiene alla competenza legislativa esclusiva statale perché tali tributi sono istituiti con legge dello Stato e non delle Regioni, ricorda la propria giurisprudenza (sentenze n. 168 del 2008; n. 451 del 2007 e n. 296 del 2003; con specifico riferimento all’ICI, sentenze n. 75 del 2006 e n. 37 del 2004) secondo la quale tale competenza legislativa può essere esercitata dallo Stato anche per il tramite di norme di dettaglio, senza che ciò implichi violazione dell’autonomia tributaria delle Regioni destinatarie del gettito.

Sicché, la modificazione di un tributo disposta nell’esercizio della suddetta potestà legislativa

esclusiva statale comportante un minor gettito per le Regioni e gli enti locali non esige che debba essere accompagnata da misure pienamente compensative per la finanza regionale: ciò in quanto deve «escludersi che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni [...], il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni» (sentenze n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004).

Del resto, la Corte ha più volte affermato (sentenze n. 381 del 2004; n. 437 del 2001, n. 507 del 2000) che, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 145 del 2008; n. 431 e n. 381 del 2004).

Peraltro, il denunciato art. 1 del decreto-legge n. 93 del 2008 prevede il rimborso ai singoli Comuni (secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) della minore imposta – quantificata dalla legge in euro 1.700 milioni – conseguente all'esclusione dell'ICI sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo (art. 1, comma 4, primo periodo).

Inconferente è invece ritenuta la censura secondo la quale dette disposizioni sarebbero lesive dell'«autonomia finanziaria regionale e degli EE.LL.», in quanto penalizzano i medesimi enti «nel giudizio delle agenzie di *rating*». L'inconveniente lamentato dalla ricorrente, ha motivato la Corte, nei limitati casi in cui si verifica, non nasce infatti come conseguenza diretta ed immediata delle previsioni legislative censurate, ma deriva dalle plurime e svariate condizioni “fattuali” in cui può trovarsi la complessiva situazione finanziaria regionale. Quello addotto è, dunque, un inconveniente solo eventuale e di mero fatto, non rilevante ai fini del giudizio di legittimità costituzionale.

Con la sentenza n. **318**, la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale di due disposizioni della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, ossia l'art. 19, comma 2, relativo alla realizzazione dei parcheggi privati, e l'art. 73, comma 3, concernente la «superficie asservita», che avrebbero introdotto ipotesi di trascrizione nei registri immobiliari non previste dalla legislazione statale, in violazione della competenza esclusiva di detta legislazione, stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Inoltre, l'assolvimento dell'imposta ipotecaria, conseguente alle nuove ipotesi di trascrizione, avrebbe contemplato una nuova fattispecie imponibile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost

La Corte ritiene, invece, che il legislatore regionale si sia mantenuto, in relazione alle disposizioni denunciate, nei limiti delle proprie competenze legislative; sicché la circostanza che alla trascrizione dell'atto consegua l'obbligo di pagare l'imposta ipotecaria non configura alcuna nuova fattispecie imponibile, ma costituisce soltanto un effetto legale della normativa tributaria vigente nella materia *de qua*.

### ***1.1.3. «Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g)***

Nella sentenza n. **104**, la Corte dichiara che non viola le competenze regionali il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008 recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche», fatto oggetto di ricorso in quanto l'atto impugnato, nel disciplinare la posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti, nonché degli organi di altri enti autonomi territoriali, violerebbe l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in quanto sarebbe riservata alla competenza esclusiva dello Stato la sola disciplina delle cerimonie “nazionali” ed “internazionali”.

La Corte ricorda che, con la sentenza n. 311 del 2008, si è già chiarito che la determinazione dell'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Orbene, l'atto impugnato, con il quale sono state apportate modifiche alla disciplina dell'ordine delle precedenze stabilita dal d.P.C.m. del 2006, si configura come diretta espressione della cennata competenza esclusiva dello Stato.

La Corte ritiene poi, nella sentenza n. **114**, che la Regione Veneto non abbia motivo di dolersi della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 458, 459 e 460, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nella parte in cui istituisce un fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi presso enti e reparti del Ministero della difesa.

Al riguardo, la Corte rileva che le norme impuginate, poiché sono funzionali ad una migliore organizzazione dei servizi a favore dei dipendenti del Ministero della Difesa, rientrano nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, riservata alla competenza esclusiva di quest'ultimo.

Tale competenza si estende, con riferimento in particolare a quanto dispone il comma 458 – che prevede, per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia ai minori di età fino a trentasei mesi, presso enti e reparti del Ministero della Difesa l'istituzione di un fondo con la relativa dotazione – anche al potere di istituire fondi destinati all'organizzazione e al funzionamento dei relativi servizi.

Inoltre, deve anche tenersi presente, con riferimento al comma 459, che la programmazione e la progettazione relativa ai servizi socio-educativi per la prima infanzia viene effettuata «nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti nelle regioni presso le quali sono individuate le sedi di tali servizi» e, quindi, con salvaguardia delle relative competenze regionali.

Il comma 460, poi, oltre ad affermare il diritto di accesso ai servizi socio-educativi da parte di minori che non siano figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa, dispone che tali servizi «concorrono ad integrare l'offerta complessiva del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e del relativo Piano straordinario di intervento di cui all'articolo 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 206, come modificato dal comma 457», con richiamo, cioè, all'intesa fra Stato e Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, che realizza il pieno coinvolgimento delle Regioni nella programmazione e progettazione dei servizi.

#### ***1.1.4. «Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (lettera h)***

Nella sentenza n. **129**, la Corte respinge il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Questore della Provincia di Bolzano del 24 aprile 2008 n. 11, che ha disposto la sospensione per dieci giorni della licenza di esercizio rilasciata in data 18 gennaio 2006 dal Sindaco del Comune di Bolzano, per la gestione del Bar Caffè "Teatro".

Osserva la Corte che quelle di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico sono le uniche finalità perseguite mediante l'adozione dell'atto impugnato ed, al riguardo, si è affermato che le Province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, nella materia cioè relativa «alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006), inteso quest'ultimo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenza n. 290 del 2001), stante la riserva esclusiva allo Stato dei provvedimenti non riconducibili alla polizia amministrativa.

Con riguardo alla distinzione fra provvedimenti di polizia amministrativa e provvedimenti di



pubblica sicurezza, si è poi affermato che rientrano fra i compiti di polizia amministrativa, accessori ai compiti spettanti alle Regioni (ed alle Province autonome) nelle materie di loro competenza (sentenza n. 290 del 2001), le «misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze [...] delle Regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica». Inoltre, solo quando le funzioni di polizia accedano ad una delle materie regionali e gli interessi o i beni pubblici che si mira a tutelare con l'esercizio dei poteri ad esse connessi siano del tutto interni alla disciplina amministrativa della materia in questione, quelle misure possono essere ricondotte alle funzioni regionali (o provinciali) di polizia amministrativa (sentenza n. 218 del 1988).

Alla Provincia autonoma di Bolzano ed al suo Presidente sono, pertanto, attribuiti, in relazione alle materie di propria spettanza, compiti di polizia amministrativa, sempre che la loro rilevanza si esaurisca all'interno delle attribuzioni regionali dirette a disciplinare le richiamate materie, senza toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento complessivo che è compito dello Stato curare attraverso la tutela dell'ordine pubblico (sentenza n. 218 del 1988).

Le stesse attribuzioni in materia di pubblica sicurezza del Presidente della Provincia gli sono assegnate dall'art. 20 dello Statuto (e dagli artt. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973 e 3 del d.P.R. n. 526 del 1987) nella sua qualità di ufficiale del Governo e sulla premessa che si tratta di competenze incontestabilmente statali.

Nella specie, l'atto impugnato rientra fra i provvedimenti, adottati *ex art.* 100 del regio decreto 16 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), di sospensione della licenza di pubblico esercizio, la cui finalità è quella di impedire, attraverso la chiusura del locale, il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale; ragion per cui si ha riguardo esclusivamente alla esigenza obiettiva di tutelare l'ordine e la sicurezza dei cittadini, indipendentemente da ogni responsabilità dell'esercente» (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 4940 del 2006, n. 505, n. 1563, e n. 2534 del 2007).

Il provvedimento impugnato, in altri termini, è del tutto estraneo alle finalità che contraddistinguono la disciplina degli esercizi pubblici, essendo volto all'esclusivo scopo della tutela della sicurezza dei cittadini.

Esso, quindi, non determina alcuna lesione delle prerogative della Provincia e non è riconducibile ai poteri di polizia assegnati al Presidente della Provincia in materia di esercizi pubblici, costituendo, viceversa, legittimo esercizio dei compiti di ordine pubblico, riservati allo Stato, in linea con quanto stabilito dall'art. 21 dello Statuto.

Sulla stessa linea argomentativa la Corte si pone con la sentenza n. **196**, con cui si giudica della costituzionalità dell'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125) ed del conflitto di attribuzioni promosso contro il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, di attuazione del medesimo art. 6.

Le disposizioni oggetto di censura riguardano le attribuzioni ai Sindaci di poteri di pubblica sicurezza e di ordine pubblico.

Le doglianze si incentrano, in primo luogo, sulla asserita lesione dell'art. 20 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che attribuisce la potestà legislativa ed amministrativa in tema di pubblica sicurezza ai Presidenti delle Province autonome.

Viene inoltre invocato l'art. 52, secondo comma, dello Statuto, il quale affida al Presidente della Provincia il compito di adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

La Corte, in primo luogo, non condivide la ricostruzione dei reciproci rapporti fra Stato e Province autonome in ordine ai poteri di pubblica sicurezza.

In proposito, ricorda di avere già escluso che le Province autonome di Trento e Bolzano siano

titolari di competenze proprie in materia di ordine pubblico e sicurezza, sulla base dell'interpretazione dell'art. 20 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, nel senso «che le attribuzioni ivi previste sono conferite ai Presidenti delle Giunte provinciali nella loro veste di ufficiali del Governo centrale».

La Corte aggiunge che lo stesso comma 3 dell'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987 (Norme di attuazione dello Statuto) non ha mutato la natura dei poteri conferiti ai Presidenti delle Province, che restano speciali funzioni amministrative statali loro attribuite, senza che da ciò possa dedursi, con una sorta di parallelismo invertito fra funzioni amministrative e legislative, la titolarità di un potere legislativo della Provincia in materia di sicurezza pubblica, tale da impedire il mutamento della legislazione statale in materia.

Ma le predette conclusioni non equivalgono a sottovalutare il rischio che l'esercizio, da parte dei Sindaci appartenenti ai comuni della Provincia autonoma, dei vasti ed indeterminati poteri in tema di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, di cui all'attuale comma 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, possa sovrapporsi e quindi in effetti ledere le funzioni amministrative affidate al Presidente provinciale dallo Statuto regionale.

Per questa ragione, l'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 deve essere interpretato in senso conforme alle disposizioni statutarie, in modo da non produrre uno svuotamento dei poteri dei Presidenti delle Province autonome, e dunque nel senso che dal suo ambito di applicazione non rientrino i provvedimenti che l'art. 20 dello Statuto riserva espressamente all'organo provinciale.

A parte viene considerata la censura avanzata in riferimento al comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, il quale stabilisce che il prefetto convoca un'apposita conferenza allorché «i provvedimenti adottati dai Sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi».

La Provincia ricorrente ha lamentato la violazione del comma secondo dell'art. 52 dello Statuto speciale, che espressamente attribuisce al Presidente della Provincia il potere di adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

Anche in questo caso, la Corte, richiamando un proprio precedente (sentenza n. 45 del 1976), ricorda di avere già considerato questo potere attribuito al Presidente della Giunta provinciale «quale ufficiale del Governo» come un eccezionale conferimento della «competenza di adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», il quale «trova giustificazione nell'interesse preminente dello Stato».

Su tale base, la Corte ha escluso la fondatezza delle censure allora mosse avverso la norma di attuazione statutaria (art. 12 d.P.R. 12 gennaio 1948, n. 1414), che prevede che il Commissario del Governo possa, in caso di omissione da parte del Presidente della Provincia, sostituirsi ad esso nell'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti.

Sicché, alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene possibile dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme allo Statuto, nel senso che, nell'ambito della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, saranno sempre i Presidenti delle Giunte provinciali ad adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», mentre la procedura di cui al comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, potrà applicarsi a tutte quelle altre tipologie di poteri dei Sindaci attualmente previste.

Pertanto, anche la censura relativa al comma 5 dell'art. 54, come sostituito dall'impugnato art. 6, del decreto-legge n. 92 del 2008, è da ritenersi non fondata.

Anche le ulteriori censure avanzate in riferimento all'art. 54, come sostituito dall'impugnato art. 6, del decreto-legge n. 92 del 2008, non sono ritenute fondate.

La disposizione censurata prevede che, in «casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana», i Sindaci possano «modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio».

Al riguardo, la Corte premette che tra le maggiori innovazioni introdotte dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 nella previgente legislazione vi è la possibilità riconosciuta ai Sindaci dall'attuale comma 4 dell'art. 54 del testo unico degli enti locali non solo di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana.

È dunque evidente che, ove tale ultimo potere debba essere riferito anche alle fattispecie previste dal comma 6 dell'art. 54, e dunque anche alla disciplina degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, esso verrebbe a sovrapporsi alle competenze provinciali.

Ma, poiché il comma censurato esordisce facendo riferimento ai «casi di emergenza» e alle «circostanze straordinarie», è evidente che esso riguarda soltanto il potere dei Sindaci di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, restando invece escluso il potere di regolare in via ordinaria gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.

Ricondotta in questi termini, la censura non è dunque ritenuta fondata, dal momento che un intervento di emergenza tramite l'adozione di queste particolari ordinanze ove ricorrano esigenze di ordine pubblico e sicurezza può giustificare una compressione temporanea della sfera di competenza amministrativa provinciale, fermo comunque il sempre possibile controllo giurisdizionale, caso per caso, da parte del giudice comune o della stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti.

Il conflitto di attribuzione, concernente il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, intitolato «Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione ed ambiti di applicazione», sollevato dalla Provincia di Bolzano non viene accolto.

La ricorrente ha, per una parte, fondato le proprie censure sulla asserita lesione delle competenze in tema di sicurezza ed ordine pubblico.

Ma anche in questo caso la Corte ribadisce che la Provincia di Bolzano non è titolare di attribuzioni proprie in tale ambito.

Per altra parte, la ricorrente ha lamentato la violazione della potestà legislativa primaria provinciale in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare», di «tutela del paesaggio», di «viabilità», nonché la competenza legislativa secondaria in materia di «commercio» e di «esercizi pubblici», ed altresì in materia di pubblica sicurezza, nonché contrasto con l'art. 16 dello Statuto, il quale sancisce il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, sarebbe menomato anche l'ambito di tali ultime competenze provinciali.

In senso contrario, la Corte motiva che il decreto del Ministro dell'interno ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati. Infatti, non solo la stessa titolazione del decreto-legge n. 92 del 2008 si riferisce alla «sicurezza pubblica», ma, nelle premesse al decreto ministeriale oggetto del giudizio, si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lettera *h*), dell'art. 117 Cost., il quale, secondo la giurisprudenza della Corte, attiene appunto alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale.

D'altro canto, ha osserva la Corte, lo stesso decreto, nelle premesse, espressamente esclude dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale.

Pertanto, si conclude, i poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome.

Di contro, le impugnazioni avverso la legge della Regione Lazio 21 luglio 2008, n. 11, che reca disposizioni per l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua non risultano lesive di competenze assegnate allo Stato (sentenza n. **319**).

Infatti, gli obiettivi e la portata delle disposizioni non consentono di inferire che si tratti di uno strumento normativo volto a «disciplinare la realizzazione di un efficace pattugliamento delle coste e [...] interventi di soccorso in mare», cui consegue l'invasione della competenza statale in materia di tutela della sicurezza pubblica nonché di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.

Con l'art. 1 della legge regionale si dispone semplicemente di favorire l'attività di salvamento (anche) mediante l'impiego di moto d'acqua equipaggiate con dotazioni speciali per il trasporto dei bagnanti.

Lo strumento per incentivare tale impiego è la concessione e l'erogazione di contributi fino al concorso del settantacinque per cento della spesa documentata e ammissibile (art. 6) in favore di soggetti beneficiari (tra cui principalmente: assistenti dei bagnanti di strutture balneari, articolazioni di soccorso e protezione civile, sezione di salvamento della Federazione italiana nuoto, polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Guardia costiera, Autorità portuali, Corpo nazionale vigili del fuoco).

È poi previsto che i natanti (moto d'acqua) e gli strumenti di salvataggio (barelle) da impiegare abbiano determinate caratteristiche, ritenute idonee allo scopo, specificamente e minutamente descritte agli artt. 2 e 3 della stessa legge.

È di tutta evidenza che queste caratteristiche sono richieste non come oggetto di prescrizioni necessarie in assoluto (quasi che nessuna altra moto d'acqua e nessuna altra barella possa mai essere impiegata a quello scopo), ma solo come condizione per ammettere al contributo regionale quanti, tra i soggetti sopra ricordati, intendano impiegarle allo scopo medesimo. Va, quindi, escluso che le norme dei citati artt. 2 e 3 della legge, pur costituendo norme tecniche volte a definire le caratteristiche strutturali di quel particolare natante integrato con strumenti di salvataggio, possano suscitare questioni attinenti alla riserva statale in materia di sicurezza pubblica.

Sotto altro profilo, unico obiettivo della legge è di promuovere con incentivi finanziari «l'utilizzo di tecnologie innovative per le unità di soccorso in acqua», ferme restando tutte le altrui competenze e tutte le discipline attinenti a quella organizzazione. Si deve, quindi, escludere una lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici, con particolare riferimento alle attività di programmazione e coordinamento nel soccorso e nel salvataggio in mare di competenza delle Capitanerie di porto.

#### ***1.1.5. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» (lettera h)***

La Corte, con la sentenza n. **18**, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29 per violazione di competenze attribuite in via esclusiva allo Stato.

Gli artt. 3, 4 e 9 della legge della Regione Lombardia n. 29 del 2007 attribuiscono alla Regione una serie di competenze e poteri in ordine ad ambiti inerenti all'assegnazione delle bande orarie nonché al rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti "coordinati", presenti nel territorio

regionale ma non destinati ai voli di mero cabotaggio regionale.

La Corte rileva che il legislatore comunitario, dapprima con il regolamento n. 95/93/CEE del Consiglio, poi con il regolamento n. 793/2004/CE, ha introdotto norme comuni per l'assegnazione delle bande orarie, riguardante gli aeroporti comunitari cosiddetti coordinati, contraddistinti da un elevato traffico aereo e da serie carenze di capacità, nei quali è necessario, quindi, che ai vettori sia assegnata una banda oraria da parte di un coordinatore. Tale disciplina è essenzialmente volta al fine di garantire l'accesso al mercato di tutti i vettori secondo regole trasparenti, imparziali e non discriminatorie, di promuovere un'effettiva apertura delle rotte nazionali alla concorrenza a beneficio dell'utenza e di garantire fondamentali esigenze di sicurezza del traffico aereo, in una prospettiva unitaria già a livello comunitario.

Dall'esame della normativa comunitaria e di quella interna di attuazione (d.lgs. n. 96 del 2005 successivamente modificato dal d.lgs. n. 151 del 2006, d.lgs. n. 172 del 2007) emerge che la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost).

Le norme in esame, pertanto, si rivelano illegittime perché incidono direttamente ed immediatamente sulla disciplina di settori (l'assegnazione delle bande orarie, il rilascio delle concessioni aeroportuali) che sono stati oggetto dei richiamati interventi del legislatore comunitario, e poi del legislatore statale, riconducibili alle materie sopra indicate, attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.

#### ***1.1.6. «Ordinamento civile» (lettera l)***

La Corte ritiene, nella sentenza n. **246**, non violate le competenze regionali da parte della disposizione di cui all'art. 153 del d. lgs. 152 del 2006 dove si prevede che: «Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare» (comma 1)

Per la Corte, la disciplina della dotazione dei gestori del servizio idrico integrato è riconducibile in prevalenza alla competenza legislativa esclusiva statale. La disposizione censurata, infatti, nel riferirsi alle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali, che sono beni senza dubbio funzionali alla gestione del servizio idrico quale servizio pubblico locale, esclude in radice l'onerosità della concessione d'uso di tali infrastrutture al gestore del servizio ed incide, perciò, sulla tipologia contrattuale. Essa attiene, dunque, all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di concessioni-contratto e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'ordinamento civile.

Da segnalare è anche la sentenza n. **283**, in cui si dichiara l'incostituzionalità dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 laddove si stabilisce che «ai concorsi di progettazione banditi da privati, o comunque da soggetti non tenuti al rispetto della legislazione statale in materia di contratti pubblici di lavori e servizi, oltre alle disposizioni di cui agli artt. 5 e 6, si applicano le ulteriori prescrizioni di cui al presente articolo». L'incostituzionalità deriva dalla circostanza che i privati non abbiano la possibilità di aderire volontariamente alla procedura prevista, ma siano obbligati a far uso della stessa, nel rispetto di tutte le prescrizioni poste dalla disposizione censurata. Ne consegue che tale normativa introduce una limitazione dell'autonomia privata invasiva della competenza legislativa esclusiva statale nell'ambito materiale dell'ordinamento civile.

Competenze legislative di esclusiva spettanza statale risultano violate, secondo quanto dichiarato nella sentenza n. **295**, dall'art. 8 della legge della Regione Puglia 2 luglio 2008, n. 19, dove si prescrive che «al di fuori degli accordi tra sistema sanitario regionale e sistema produttivo

e distributivo dei farmaci» non sarebbe consentito «modificare, ancorché mediante intesa fra le parti, le quote di spettanza, previste per legge, alle componenti aziende, grossisti e farmacisti per l'erogazione di farmaci di fascia A».

Premette la Corte che la materia del prezzo dei farmaci è stata oggetto di una lunga evoluzione normativa, ispirata dalla volontà di «contemperare l'esigenza di assicurare l'assistenza farmaceutica nella misura più ampia possibile con quella di non sacrificare in maniera eccessiva l'iniziativa delle aziende farmaceutiche» (sentenza n. 279 del 2006).

L'art. 8, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha distinto i medicinali commercializzati in Italia nella fascia "A" (comprensiva dei farmaci essenziali e per le malattie croniche, rimborsati dal servizio sanitario nazionale) da quelli inclusi nelle fasce "B" e "C".

Per i farmaci di fascia "A", l'art. 1, comma 41, della legge n. 662 del 1996, e l'art. 36, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 hanno introdotto il sistema del prezzo contrattato, il quale è definito sulla base di molteplici fattori.

Dalla legislazione succedutasi emerge, comunque, che le quote di spettanza sono fissate direttamente dal legislatore nazionale.

Una eventuale modifica delle stesse è implicitamente rimessa all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà.

L'impugnata disposizione ha palesemente oltrepassato i confini che presidiano la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile».

L'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione ha codificato il limite del «diritto privato» consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001. La Corte ha più volte affermato che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (sentenza n. 352 del 2001).

Tale limite consente comunque un qualche adattamento in ambito regionale, «ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza» (sentenza n. 352 del 2001). Peraltro, sin dalle prime pronunce, la Corte ha avuto modo di decidere che «la disciplina dei rapporti contrattuali (...) va riservata alla legislazione statale» (sentenza n. 6 del 1958).

Applicando il novellato art. 117 della Costituzione, la Corte ha ascrivito al limite dell'«ordinamento civile» le disposizioni relative alla nullità del contratto (sentenza n. 29 del 2006) ed all'obbligo di contrarre (sentenza n. 411 del 2006). Relativamente a quest'ultimo profilo, la Corte ha riconosciuto che la censurata norma regionale, nel prevedere una ipotesi di obbligo legale a contrarre, aveva introdotto «una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati e, quindi, su di una materia riservata, ex art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 253 del 2006).

L'impugnato art. 8, disciplinando e limitando la capacità dei predetti soggetti di modificare pattiziamente le quote di loro spettanza, ha illegittimamente inciso sull'autonomia negoziale dei privati, di cui all'art. 1322 cod. civ.

Da notare è che la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, è fondata anche in relazione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento penale» poiché l'impugnato art. 8 ha sanzionato penalmente una condotta – la trasgressione del divieto di modificare le quote di spettanza – che non necessariamente concorre ad integrare gli estremi del reato di comparaggio di cui agli artt. 170 e 172 del regio decreto n. 1265 del 1934.

### ***1.1.7. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della concorrenza» (lettera e) e di «ordinamento civile» (lettera l)***

La sentenza n. **160** ha ad oggetto le questioni di costituzionalità mosse avverso la legge regionale della Campania n. 1 del 2008, che detta la disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture nella regione. Onde procedere allo scrutinio, la Corte richiama preliminarmente gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale relativi al riparto di competenze legislative statali e regionali in materia di contratti pubblici di appalto.

In particolare, la sentenza n. 401 del 2007 ha chiarito che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione «non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica».

Sulla base di tale premessa si è proceduto ad individuare gli ambiti materiali di competenza statale e regionale in relazione sia alla fase procedimentale che precede la stipulazione del contratto di appalto sia alla fase successiva inerente all'attuazione del rapporto contrattuale.

Con riferimento alla procedura di evidenza pubblica, la Corte, con la citata sentenza, ha affermato che, in relazione a tale momento procedimentale, il titolo di legittimazione prevalente è costituito dalla tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale. Più precisamente, in tale ambito si possono ricomprendere: a) «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» (sentenza n. 430 del 2007): si tratta, in sintesi, di misure *antitrust*; b) le disposizioni 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» (sentenza n. 430 del 2007): si tratta, in sintesi, di misure volte ad assicurare la concorrenza «nel mercato»; c) le disposizioni legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da garantire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007): si tratta, in sintesi, di interventi mirati ad assicurare la concorrenza «per il mercato».

Nello specifico settore degli appalti possono certamente venire in rilievo disposizioni che perseguono fini riconducibili all'esigenza sia di evitare comportamenti delle imprese idonei ad alterare le regole concorrenziali, sia di garantire la progressiva liberalizzazione dei mercati in cui sono ancora presenti barriere all'entrata o altri impedimenti all'ingresso di nuovi operatori economici.

In questa sede assumono, però, rilevanza, in particolare, le norme che, disciplinando la fase procedimentale prodromica alla stipulazione del contratto, si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza «per il mercato». Si tratta di disposizioni che, sul piano comunitario, tendono a tutelare essenzialmente i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazioni di servizi; sul piano interno, le norme in esame sono funzionali, tra l'altro, a garantire il rispetto dei principi di buona amministrazione, di imparzialità, nonché il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso alle specifiche procedure di gara (sentenza n. 401 del 2007).

Inoltre, con riferimento alla fase negoziale, che ha inizio con la stipulazione del contratto, l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Ne consegue che la disciplina della predetta fase deve essere ascritta prevalentemente all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Sussiste, infatti, l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto. Ciò non significa, però, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo alla autorità procedente poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

Ai fini della risoluzione delle questioni poste all'esame della Corte è necessario verificare quali siano gli spazi riconosciuti alla competenza regionale, in particolare, in relazione alla disciplina della procedura di evidenza pubblica che di volta in volta viene in rilievo.

Sul punto, la citata sentenza n. 401 del 2007, ha posto in evidenza come nello specifico settore degli appalti la materia della tutela della concorrenza, nella parte in cui essa è volta ad assicurare procedure di garanzia, si connota per un particolare modo di operare della sua trasversalità: infatti, la interferenza con le competenze regionali «si atteggia in modo peculiare non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa». Ne consegue che «la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata», nei limiti del rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, dal legislatore statale.

In questa prospettiva, le singole Regioni sono legittimate a regolare, da un lato, quelle fasi procedurali che afferiscono a materie di propria competenza; dall'altro, i singoli settori oggetto della predetta procedura e rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale.

La Corte ha poi affermato che, «al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni», è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre «effetti proconcorrenziali», purché «siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 431 del 2007; si veda anche sentenza n. 322 del 2008).

Alla luce di quanto sopra, viene dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 27, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania n. 1 del 2008, il quale, nel modificare l'art. 30, comma 5, della precedente legge n. 3 del 2007, consente il ricorso all'istituto dell'avvalimento soltanto in relazione agli appalti di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria..

Innanzitutto, la Corte rileva che, con la sentenza n. 401 del 2007, ha già avuto modo di affermare come, «pur in presenza di un appalto sotto-soglia, debbano essere comunque rispettati i principi fondamentali del Trattato idonei a consentire l'esercizio di un potere conforme, tra l'altro, ai canoni della parità di trattamento, della trasparenza e della pubblicità, al fine di garantire un assetto concorrenziale del mercato». Ciò implica «che la distinzione tra contratti sotto-soglia e sopra-soglia non può essere, di per sé, invocata quale utile criterio ai fini della individuazione dello stesso ambito materiale della tutela della concorrenza. Tale ambito ha, infatti, una portata che trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento, come nella specie, al valore economico dell'appalto. Anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale». E se si riconosce, nello specifico, la sussistenza di tale esigenza, in relazione ovviamente a finalità di tutela della concorrenza, deve conseguentemente ammettersi la legittimazione statale a disciplinare l'istituto secondo le modalità proprie degli appalti di rilevanza comunitaria.

Occorre ora stabilire in quale ambito materiale debba essere collocato l'istituto dell'avvalimento.

A tale proposito, il primo comma dell'art 49 del Codice degli appalti stabilisce che il concorrente, singolo o consorziato o raggruppato, in relazione ad una specifica gara per l'affidamento di lavori, servizi, forniture, «può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, ovvero di attestazione della certificazione SOA, avvalendosi dei requisiti di un altro soggetto o dell'attestazione SOA di altro soggetto», in presenza delle condizioni puntualmente indicate nel secondo comma del medesimo articolo 49.

Dalla indicazione delle caratteristiche dell'istituto emerge come la finalità perseguita dal legislatore statale, in linea con le prescrizioni comunitarie, sia quella di consentire a soggetti, che non posseggono determinati requisiti di partecipazione, di concorrere egualmente mediante l'ausilio di un'altra impresa, che sia in possesso dei necessari requisiti, purché ricorrano le



condizioni indicate dal citato art. 49. Si ottiene, pertanto, il risultato di ampliare potenzialmente la partecipazione delle imprese alle procedure concorsuali, assicurando così una maggiore tutela delle libertà comunitarie e degli stessi principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. L'analisi del dato finalistico consente, dunque, di fare rientrare la normativa in esame nell'ambito della tutela della concorrenza.

Deve, però, precisarsi che alcuni aspetti della disciplina dell'avvalimento – relativi, in particolare, da un lato, agli obblighi assunti dall'impresa ausiliaria «verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente» (art. 49, comma 2, lettera *d*); dall'altro, al «contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto» (art. 49, comma 2, lettera *f*) – sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Si tratta, infatti, di profili di disciplina che afferiscono, a prescindere dalla loro esatta qualificazione giuridica, a vicende comunque di natura essenzialmente privatistica.

L'individuazione dei predetti titoli di legittimazione statali, che rilevano anche in presenza di un appalto di rilevanza non comunitaria, esclude che la Regione possa adottare una disciplina diversa da quella prevista a livello nazionale.

La declaratoria di incostituzionalità viene estesa, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, all'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2007, il quale, con norma inscindibilmente connessa a quella dichiarata costituzionalmente illegittima, stabilisce che «le stazioni appaltanti, nella predisposizione degli atti di gara relativi a contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, escludono la possibilità di ricorso all'istituto dell'avvalimento di cui agli artt. 49 e 50 del Codice e successive modificazioni».

#### ***1.1.8. «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera m)***

La Corte evidenzia, nella sentenza n. 322, che rientra in un ambito di competenza esclusiva dello Stato l'art. 30, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, il quale dispone che «per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività»; il comma 3 del citato art. 30 affida, infine, ad un regolamento il compito di individuare «le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli, nonché le modalità necessarie per la compiuta attuazione della disposizione medesima».

Viene osservato che l'espressione “certificazione ambientale o di qualità”, che rinvia agli schemi di certificazione ambientale disciplinati dal Regolamento (CE) 19 marzo 2001 n. 761/2001 ed al Regolamento (CE) 17 luglio 2000 n. 1980/2000, è riferibile alle molteplici forme di attestazione della conformità di un prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale a requisiti di qualità di carattere cogente ovvero volontario, che implicano una verifica dell'osservanza di norme o regole tecniche, così da garantire il valore e la credibilità dei risultati, generando la massima fiducia nel mercato, ma anche contenendo i costi ed i tempi per il loro ottenimento entro limiti accettabili.

La norma, dunque, mira a realizzare, ad un tempo, la semplificazione degli adempimenti, gravanti sulle imprese, strumentali al conseguimento delle certificazioni nella stessa previste, e la garanzia della verifica della effettiva conformità del prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale fornito dalle imprese ai requisiti minimi di qualità fissati da specifiche norme o regole tecniche europee ed internazionali.

Il contenuto della disciplina è riconducibile alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Al riguardo, si ricorda che «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 168 e n. 50 del 2008 e n. 387 del 2007). Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004) e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). Si tratta, quindi non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenza n. 282 del 2002).

In applicazione di siffatti principi, la disciplina in questione va ricondotta all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. in quanto mira ad assicurare che tutte le imprese fruiscano, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti. Siffatta certificazione deve essere idonea ad assicurare, contestualmente, alle imprese, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, la possibilità di ottenerla, senza dover soggiacere ad inutili e pesanti duplicazioni di controlli, con conseguente vantaggio in termini di efficienza, efficacia, credibilità ed economicità.

Inoltre, poiché il citato art. 30, comma 2, stabilisce che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela», neppure sono inibiti eventuali successivi controlli a fini sanzionatori e resta anche lo spazio per il legislatore regionale di identificare, nei propri settori di competenza, modalità diverse di realizzazione di eventuali più elevati e congrui livelli di tutela della qualità della certificazione, coerenti con gli obiettivi perseguiti dalla norma.

Vertendosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva dello Stato, ad esso spetta anche la potestà normativa secondaria, con la naturale conseguenza della attribuzione del potere regolamentare.

#### ***1.1.9. «Norme generali sull'istruzione» (lettera n) (e la materia «istruzione» di cui al terzo comma)***

Con la sentenza n. **200**, la Corte, chiamata a dirimere numerosi dubbi di costituzionalità avverso l'art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale, ricostruisce il quadro ordinamentale e legislativo in materia alla luce degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, al fine di stabilire se le disposizioni impugnate rientrino o meno nella categoria delle “norme generali sull'istruzione”.

In proposito, ricorda, innanzitutto, che il riferimento alla predetta categoria si rinviene già nell'art. 33, secondo comma, Cost., in base al quale «la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione (...)» e che il legislatore costituzionale ha inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico.

Dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al “concetto” di “norme generali sull’istruzione”. In altri termini, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale.

In questo contesto si colloca l’art. 117, secondo comma, Cost. lettera *n*), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda, che, utilizzando la medesima locuzione “norme generali sull’istruzione”, stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla “Repubblica” contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost. Inoltre, lo stesso art. 117, terzo comma, Cost., attribuisce la materia dell’istruzione, «salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», alla potestà legislativa concorrente.

Sul piano della legislazione ordinaria, va sottolineato come la legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) abbia delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle “norme generali sull’istruzione”.

Sulla base della citata delega legislativa sono stati emanati sei decreti legislativi volti a definire specificamente le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione.

Inoltre, in via interpretativa, sono, in linea di principio, considerate norme generali sull’istruzione anche quelle sull’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, di cui all’art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, quelle sull’assetto degli organi collegiali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233, nonché quelle sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all’istruzione, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62

Per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo devono essere tenuti presenti, altresì, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all’assetto del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni nella materia dell’istruzione.

Con la sentenza n. 13 del 2004, la Corte ha affermato che «l’ambito di legislazione regionale sta nella programmazione delle rete scolastica essendo implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall’art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998».

Successivamente, con la sentenza n. 34 del 2005 la Corte ha affermato che l’ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge n. 59 del 1997, ed attuato con il decreto legislativo n. 112 del 1998, ha visto delegare importanti e nuove funzioni amministrative alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera *a*), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera *b*).

Infine, con la sentenza n. 279 del 2005, la Corte ha affermato che «che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell’ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

Emerge, dunque, che, nella materia dell’istruzione si intrecciano «norme generali, principi fondamentali, leggi regionali», oltre che «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche».

In tale contesto assume particolare importanza la individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le “norme generali sull’istruzione” e i “principi fondamentali” di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di

competenza, pure statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale.

Al riguardo, può ritenersi che appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed 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 in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla «autonomia delle istituzioni scolastiche», facenti parte del sistema nazionale di istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Le norme sin qui richiamate – che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione – sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.

Le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione possono legittimamente prevedere l'emanazione di regolamenti statali proprio perché adottati nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva dello Stato, in conformità a quanto espressamente previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost.

Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali della materia dell'istruzione, anch'esse di competenza statale, 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'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione), dell'intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi.

In particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico. In questa prospettiva, viene in rilievo sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio, negli ambiti sopra indicati, va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi. In altri termini, la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale. Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le “norme generali” e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle “norme generali sull'istruzione”. In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni.

In definitiva, deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica. Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di "uniformità" di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione.

Resta fermo, beninteso, che, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost., possono essere attribuite alle Regioni a Statuto ordinario – con legge dello Stato, approvata con le modalità ivi previste, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. – ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti, tra l'altro, le "norme generali sull'istruzione".

Ciò chiarito, le disposizioni impugnate vengono esaminate sotto un duplice profilo: in primo luogo, sotto il profilo sostanziale; e, in secondo luogo, in relazione allo strumento previsto perché esse siano operanti.

Seguendo tale impostazione la Corte procede ad una analisi disgiunta delle disposizioni inserite nelle lettere da *a*) a *f*) del comma 4, da quella contenuta nelle lettere *f-bis*) ed *f-ter*), aggiunte in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 112 del 2008.

Quanto al primo gruppo di disposizioni si ritiene, sotto un profilo d'ordine sostanzialistico, che esse possano essere senz'altro qualificate come "norme generali sull'istruzione", dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale in tema: di razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti; di ridefinizione dei "curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola" attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; di revisione dei criteri di formazione delle classi; di rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; di revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; di ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti.

Si tratta, dunque, di disposizioni che rispondono alla esigenza essenziale di fissare standard di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale.

In definitiva, dette disposizioni si sottraggono alle censure di incostituzionalità sollevate dalle ricorrenti.

Il secondo profilo di esame della normativa, oggetto di censure da parte delle ricorrenti, attiene alle modalità procedurali previste nel suindicato comma 4 e nel precedente comma 3.

Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che, per realizzare le finalità dell'intero art. 64, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, predisponga «un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico».

Il comma 4, a sua volta, dispone che «per l'attuazione del piano di cui al comma 3» lo Stato è legittimato ad emanare regolamenti governativi di delegificazione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, «sentita la Conferenza unificata», anche modificando le disposizioni legislative vigenti sulla base dei criteri innanzi indicati.

Le suindicate disposizioni si sottraggono alle censure di incostituzionalità, in quanto la riconosciuta natura di "norme generali sull'istruzione delle disposizioni contenute nel comma 4, lettere da *a*) ad *f*), dell'art. 64 legittima tanto l'adozione dell'atto di programmazione, quanto la

previsione della fonte regolamentare statale per la loro concreta esecuzione.

Né vale fare riferimento alla sentenza n. 13 del 2004, laddove, in realtà, si opera una netta distinzione tra programmazione nazionale, che non può spettare ad altri che allo Stato, e programmazione regionale, originariamente delegata alle Regioni per effetto dell'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998 e poi, dopo la riforma costituzionale del 2001, di competenza propria delle Regioni stesse per effetto dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La sentenza stessa non può, dunque, essere di per sé invocata per dedurre la illegittimità costituzionale, nel loro insieme, delle disposizioni ora impugnate, le quali, sotto l'indicato aspetto, sono dirette a disciplinare la pianificazione, sul piano nazionale, dell'offerta formativa.

Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, lo Stato ha un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale concernente tanto la programmazione nazionale in tema di istruzione, quanto le linee generali sulla organizzazione scolastica a livello nazionale.

Con riguardo, invece, alla potestà regolamentare il sesto comma dell'art. 117 Cost., da un lato, autorizza il legislatore statale ad esercitare la potestà regolamentare in tutte le materie di legislazione esclusiva dello Stato; dall'altro, non pone limitazioni, in linea con la sua funzione di norma di riparto delle competenze, in ordine alla tipologia di atto regolamentare emanabile. Ne consegue che risulta conforme al sistema delle fonti la previsione di regolamenti di delegificazione anche in presenza dell'ambito materiale in esame. Deve, anzi, ritenersi che le "norme generali sull'istruzione" - essendo fonti di regolazione di fattispecie relative alla struttura essenziale del sistema scolastico nazionale - si prestano a ricevere "attuazione" anche mediante l'emanazione di atti regolamentari di delegificazione, purché in concreto vengano rispettati il principio di legalità sostanziale e quello di separazione delle competenze.

Tali principi nella specie sono stati rispettati, in quanto il legislatore statale ha posto una disciplina in linea con il modello di delegificazione prefigurato dal citato art. 17, comma 2.

Infatti, deve rilevarsi come la normativa in esame abbia, in primo luogo, autorizzato l'emanazione di atti normativi secondari delegati in una materia che non è coperta da riserva assoluta di legge.

In secondo luogo, la disposizione censurata, contenendo «norme generali regolatrici della materia», cui fa riferimento il citato art. 17, rispetta il richiamato principio di legalità sostanziale. In particolare, a tale proposito, il legislatore - nello stabilire che, mediante lo strumento dei regolamenti di delegificazione, si debba provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, da intendersi riferito, come già rilevato, alle sole modifiche relative alle caratteristiche generali del sistema nazionale dell'istruzione - ha provveduto ad una predeterminazione contenutistica puntuale dei «criteri» cui deve rigorosamente attenersi il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare delegata. La chiara delimitazione dei settori di materia, dei presupposti e delle condizioni cui sono strettamente vincolati ad attenersi i regolamenti in questione consente, pertanto, di ritenere che le disposizioni risultanti dalla concorrenza delle predette fonti, nel loro combinato disposto, possono essere ascritte alla categoria delle norme generali.

Inoltre, in linea con quanto prescritto dall'art. 17, comma 2, l'effetto modificativo delle «disposizioni vigenti» in materia è, secondo ben noti principi generali, riconducibile alla fonte primaria, con la peculiarità, insita nel sistema della delegificazione, che tale modificazione sarà concretamente operativa soltanto al momento dell'effettiva vigenza dell'atto regolamentare. Né varrebbe, nella specie, rilevare che il richiamo generico alle «disposizioni legislative vigenti» finisce per assegnare di fatto al regolamento un potere di individuazione degli atti, anche primari, da modificare non ammissibile alla luce del richiamato principio di legalità. Infatti, nella specie, la puntuale indicazione dei criteri che vincolano l'esercizio del potere regolamentare, unitamente alla delimitazione degli ambiti settoriali di intervento autorizzati, consente di ritenere che il legislatore statale abbia individuato il complesso delle fonti di regolazione di cui si prevede la

possibile modificazione.

Infine, è necessario puntualizzare che il comma in esame, nella parte in cui consente l'intervento di modifica delle «disposizioni vigenti», si riferisce ovviamente – in ragione dell'ambito materiale che viene in esame e in ossequio al principio della separazione delle fonti che non permette, tra l'altro, l'incidenza di una fonte secondaria in ambiti che la Costituzione attribuisce alla competenza di fonti regionali – a disposizioni “statali” e non anche a quelle eventualmente emanate dalle singole Regioni.

Rimane comunque fermo il controllo di legittimità dell'esercizio del potere regolamentare innanzi alle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione.

Neppure può ritenersi condivisibile la tesi delle ricorrenti secondo cui gli interventi e le misure di razionalizzazione del sistema scolastico, di cui innanzi, dovrebbero essere comunque adottati «d'intesa» con la Conferenza unificata. Difatti, proprio perché si verte in materia di competenza esclusiva dello Stato, data la valenza delle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale per le rilevate esigenze di unitarietà ed uniformità della disciplina afferente al servizio scolastico, deve ritenersi sufficiente – ai fini di garantire il coinvolgimento delle Regioni in tale operazione – la sola acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Né può ritenersi sussistente la dedotta violazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Non è, infatti, irragionevole la scelta di assegnare allo Stato le funzioni amministrative, considerate le esigenze di esercizio unitario dettate dal programma di razionalizzazione della rete scolastica, che richiede unitarietà sia di disegno, sia di realizzazione. Nella specie la normativa impugnata ha ravvisato come maggiormente adatto, in ragione delle obiettive esigenze di gestione unitaria sull'intero territorio nazionale delle funzioni di programmazione, proprio il livello statale. Sul piano procedimentale, la normativa stessa ha, inoltre, previsto un sufficiente coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nella fase amministrativa mediante la previsione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata.

La Corte dichiara, invece, l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 4, lettera *f-bis*) e *f-ter*) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, (che reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, attesa la loro diretta incidenza su ambiti di specifica competenza regionale.

Quanto alla lettera *f-bis*, è pure vero che essa prevede che, con atto regolamentare, si dovrà provvedere alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica»; tuttavia, agli effetti del riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, ciò che rileva è il riferimento al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, vale a dire ad un ambito che deve ritenersi di spettanza regionale.

Ed in effetti, se si ha riguardo all'obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, si deve constatare che la preordinazione dei criteri volti alla attuazione di tale dimensionamento ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed 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.

E non è senza significato che il comma 4-*quater* dello stesso art. 64, introdotto dall'art. 3, comma 1, del successivo decreto-legge n. 154 del 2008, come convertito nella legge n. 189 del 2008, abbia previsto – in sostanziale discontinuità con quanto contenuto nella disposizione censurata – che le Regioni e gli enti locali, «nell'ambito delle rispettive competenze (...) assicurano il dimensionamento delle istituzioni scolastiche».

La disposizione in questione, pertanto, invade spazi riservati alla potestà legislativa delle

Regioni relativi alla competenza alle stesse spettanti nella disciplina dell'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio.

La sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari.

Analoghe considerazioni vengono svolte anche per quanto attiene alla lettera *f-ter* del comma in esame, la quale demanda al regolamento governativo di prevedere, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti.

La disposizione contenuta in tale lettera opera una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali.

La disposizione in esame, per il suo contenuto precettivo, non può, pertanto, trovare svolgimento in sede regolamentare, atteso che, per le ragioni già indicate, al regolamento governativo non è consentito intervenire, in ossequio al principio della separazione delle competenze, in ambiti materiali la cui disciplina spetta anche alle fonti regionali.

Non sussistono comunque dubbi in ordine alla facoltà spettante alle Regioni e agli enti locali di prevedere misure volte a ridurre, nei casi in questione, il disagio degli utenti del servizio scolastico, proprio per l'impatto che tali eventi hanno sulle comunità insediate nel territorio e con riguardo alle necessità dell'utenza delle singole realtà locali.

La norma impugnata viene, dunque, dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., fermo restando che l'obiettivo di consentire l'adozione delle predette misure può essere raggiunto sulla base di autonome determinazioni assunte in sede locale.

#### ***1.1.10. «Funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (lettera p)***

La sentenza n. **307** ha ad oggetto l'art. 49, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, nel testo novellato dall'art. 4, comma 1, lettera *p*), della legge regionale n. 18 del 2006, il quale prescrive che l'Autorità organizza il servizio idrico integrato a livello di ambito separando obbligatoriamente l'attività di gestione delle reti dall'attività di erogazione dei servizi.

In proposito, la Corte rileva che l'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel disciplinare la gestione delle reti e l'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica pone un generale divieto di separazione, salva la possibilità per le discipline di settore di prevederla.

Per quanto attiene al servizio idrico integrato, la disciplina statale di settore recata dal d.lgs. n. 152 del 2006 non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico; mentre in varie disposizioni del decreto sono riscontrabili chiari elementi normativi nel senso della loro non separabilità.

L'art. 147, comma 2, lettera *b*) del d.lgs. n. 152 del 2006, in particolare, impone alle Regioni di osservare, in sede di modifica delle delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, oltre i principi di efficienza, efficacia ed economicità, soprattutto quello di «unicità della gestione e, comunque, del superamento della frammentazione verticale delle gestioni».

La non separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico è confermata inoltre da ulteriori disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006 (artt. 151, commi 2 e 4, e 153).

Tale principio risulta – ad avviso della Corte – vincolante per il legislatore regionale, in quanto



riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.). Infatti, le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117.

Ciò non toglie, ovviamente, che la competenza in materia di servizi pubblici locali resti una competenza regionale, la quale, risulta in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta, ma può continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali.

L'art. 49, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2003, novellato dalla legge regionale n. 18 del 2006, dunque, ponendo il principio della separazione delle gestioni, viola la competenza statale in materia di funzioni fondamentali dei comuni, laddove, in contrasto con la disciplina statale, consentiva ed anzi imponeva una separazione non coordinata tra la gestione della rete e l'erogazione del servizio idrico integrato.

#### ***1.1.11. «Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (lettera r)***

Nella sentenza n. **232** si afferma che il principio di leale collaborazione non è violato dall'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che l'attività conoscitiva per la tutela e risanamento del suolo e del sottosuolo, risanamento idrogeologico del territorio e riferita all'intero territorio nazionale, è svolta, secondo criteri, metodi e *standard* di raccolta, elaborazione e consultazione, nonché modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici comunque operanti nel settore, che garantiscano la possibilità di omogenea elaborazione ed analisi e la costituzione e gestione, ad opera del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), di un unico sistema informativo, cui vanno raccordati i sistemi informativi regionali e quelli delle province autonome.

Per la Corte, lo Stato è abilitato a dettare norme in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» [art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.]. L'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 mira appunto alla creazione di un sistema informativo avente ad oggetto la raccolta e l'elaborazione (secondo criteri e metodi diretti ad assicurare l'omogeneità necessaria per la loro proficua elaborazione ed utilizzazione) dei dati rilevanti nel settore della difesa del suolo. Trattandosi di norma appartenente ad un ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni. Si aggiunga che obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite (sentenza n. 376 del 2003).

Nella sentenza n. **246** si rileva che il comma 3 dell'art. 148 del d.lgs. 152 del 2006, il quale stabilisce che «I bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità d'ambito e loro variazioni sono pubblicati mediante affissione ad apposito albo, istituito presso la sede dell'ente, e sono trasmessi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio entro quindici giorni dall'adozione delle relative delibere», non può incidere su competenze regionali poiché lo Stato può fissare obblighi di trasmissione ai fini di eventuali controlli, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost., che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale regionale e locale» (sentenze n. 417 e n. 35 del 2005, n. 376 del 2003).

Parimenti, il comma 6 dell'art. 149, laddove stabilisce che «Il piano d'ambito è trasmesso entro dieci giorni dalla delibera di approvazione alla regione competente, e al Ministero dell'ambiente e

della tutela del territorio», non incide, con disposizioni di dettaglio, sulla materia, di potestà legislativa concorrente, del «governo del territorio», in quanto la trasmissione del piano d'ambito alla Regione e al Ministero rientra fra i normali obblighi informativi, che possono legittimamente essere fissati dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.

### ***1.1.12. «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s)***

La giurisprudenza costituzionale del 2009 è particolarmente ricca di pronunce relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema». Oggetto di attenzione a più riprese, il diritto ambientale è stato al centro dell'attività giurisdizionale in occasione dell'esame dei numerosi ricorsi promossi avverso il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

La Corte ha affrontato le diverse questioni che sono state poste dopo avere chiarito i termini entro cui si iscrive la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. In proposito, si osserva – nella sentenza n. **225**, ma, analogamente, *ex plurimis*, nelle sentenze nn. **12, 30, 61, 164, 220, 249, 315**) – che la «tutela dell'ambiente» ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso e si pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l'ambiente) "concorrono" diverse competenze, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline.

Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso.

In questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali.

A questo riguardo, si precisa peraltro che, se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati, così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente. Altrimenti detto, le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati. Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione.

Del resto, la dizione, ricorrente nella giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato stabilisce "standards minimi di tutela" va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela "adeguata e non riducibile" dell'ambiente.

Strettamente collegata alla tutela dell'ambiente è, in special modo, la tutela della salute, poiché è indubbio che la salubrità dell'ambiente condiziona la salute dell'uomo. È da sottolineare, comunque, che le due competenze hanno oggetti diversi: per l'appunto, l'ambiente e la salute, e che la fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali.

Tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto.

Per quanto in particolare riguarda l'incidenza del principio di leale collaborazione, è da tener presente che l'art. 118 Cost., nell'eliminare il principio del parallelismo tra competenza legislativa ed amministrativa ai fini del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni ordinarie e nell'imporre un livello dell'azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Ne consegue che, nel caso della tutela ambientale, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., nel rispetto dei suddetti principi, può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali.

I principi appena menzionati sono stati applicati ad un gran numero di ambiti disciplinari, tra loro molto diversi, ma tutti riconducibili alla competenza «tutela dell'ambiente».

#### *a) La gestione dei rifiuti*

Nella sentenza n. **10**, la Corte ha riconosciuto la violazione della competenza esclusiva statale nella materia “tutela dell'ambiente” da parte dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, nella parte in cui limita lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti dal territorio *extraregionale* alle sole ipotesi in cui le strutture site nella regione Puglia costituiscano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali.

La norma regionale impugnata, prevedendo un divieto, legato a limitazioni territoriali, viene a porsi in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che non prevede specifici divieti, pur manifestando favore verso «una rete integrata ed adeguata di impianti» «per permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi». Laddove nella disciplina statale l'utilizzazione dell'impianto di smaltimento più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare, ma ne “permette” anche altre, nella disciplina regionale impugnata costituisce la soluzione obbligata. Tale divieto, altresì, contrasta con lo stesso concetto di «rete integrata di impianti di smaltimento» che presuppone una possibilità di interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato e non ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti.

La gestione dei rifiuti è stata oggetto anche della sentenza n. **61**, che ha giudicato varie questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge della Regione Valle d'Aosta n. 31 del 2007.

Il comma 1, dell'art. 14 impugnato prevede che «i materiali inerti da scavo non costituiscono “rifiuti” e non sono assoggettati alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006», qualora derivanti da materiali «la cui qualità ambientale risulti essere corrispondente almeno allo stato chimico di buono, come definito dall'art. 74, comma 2, lettera z) del d.lgs. n. 152 del 2006». La disciplina statale, prevedendo, invece, che tali materie sono “rifiuti”, non consente l'esclusione fissata dal legislatore regionale con chiara violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Altrettanto è da dire per l'impugnato comma 2 dell'art. 14, il quale allarga anch'esso il novero dei materiali inerti da scavo, restringendo la nozione di “rifiuto” e riducendo conseguentemente la tutela dell'ambiente, con l'aggiungere all'ipotesi del riutilizzo, quella dei materiali inerti provenienti da siti interessati, o già interessati, da bonifiche, ovvero già destinati ad attività di gestione dei rifiuti o soggetti a fenomeni di contaminazione ambientale, purché «risultino non pericolosi, previa apposita caratterizzazione effettuata in conformità alle procedure analitiche di

cui all'art. 186, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006».

Anche la questione concernente il successivo comma 3 è fondata. Tale comma concerne, infatti, l'avvio al riutilizzo dei materiali da scavo non ritenuti rifiuti, ed essendosi ritenute costituzionalmente illegittime le precedenti disposizioni riguardanti la individuazione di detti materiali, e, quindi, la individuazione della nozione di "rifiuto", va affermata l'illegittimità derivata anche di quest'ultima disposizione.

Le questioni riguardanti il comma 5, nella versione di cui all'art. 64 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2008, ed il comma 6 dello stesso art. 14 sono anch'esse fondate.

Infatti le disposizioni, sia del comma 5, che riguarda «l'individuazione delle aree di stoccaggio attrezzate» e la loro ubicazione, sia del comma 6, secondo il quale «la realizzazione e l'esercizio delle aree di stoccaggio attrezzate» dei materiali inerti da scavo non sono assoggettate alle procedure autorizzative di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 sono in contrasto con i commi 2 e 3 dello stesso art. 186 del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali seguono una nozione più ampia di "rifiuto" ed una disciplina più rigorosa delle «aree di stoccaggio attrezzate», ammettendo "il deposito" dei soli materiali da scavo che abbiano i requisiti di cui al comma 1 dello stesso articolo e per un tempo limitato (secondo i casi: uno o tre anni).

Non fondata si rivela invece la questione sollevata in riferimento all'art. 21 della legge regionale n. 31 del 2007, che concerne le cosiddette «isole ecologiche», stabilendosi che i «centri comunali di conferimento dei rifiuti urbani, denominati anche isole ecologiche, assicurano il raggruppamento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani in frazioni omogenee ai fini della raccolta e del successivo avvio alle operazioni di smaltimento e recupero», e precisandosi che dette operazioni sono cosa diversa dalle «operazioni di smaltimento e recupero» e come tali non sono assoggettabili alle procedure autorizzative di cui agli artt. 208 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Dal raffronto tra i centri comunali, o isole ecologiche di cui si parla, corrispondenti ai "centri di raccolta" menzionati dall'art. 183, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006 emerge che la disciplina dettata dalle disposizioni regionali risponde soltanto ad esigenze di coordinamento regionale e non dispone una disciplina dei rifiuti di minor rigore rispetto alla disciplina statale.

Anche la sentenza n. 249 ha riguardato la disciplina della gestione dei rifiuti. Prima di affrontare l'esame delle questioni, la Corte ribadisce che la disciplina si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Di conseguenza, ogniqualvolta sia necessario verificare, come nella specie, la legittimità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti, è necessario valutare se l'incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere il riparto costituzionale di cui al titolo V della parte II della Costituzione, oltre il limite della adeguatezza, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi.

Ciò premesso, non risulta invasivo delle competenze regionali l'art. 189, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui detta la disciplina del cosiddetto Catasto dei rifiuti. Per la Corte è evidente che, per espressa previsione normativa, il Catasto dei rifiuti intende garantire la formazione di un quadro conoscitivo unitario e costantemente aggiornato dei dati raccolti, anche ai fini della pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti. In tal senso, quindi, le funzioni svolte da tale istituto sono prodromiche alla fissazione di livelli uniformi di tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale.

Parimenti, la Corte disattende le doglianze regionali in relazione all'art. 206, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui tale norma prevede che il Ministro dell'ambiente possa stipulare accordi e contratti di programma con soggetti pubblici e privati per promuovere

l'utilizzo dei sistemi di certificazione ambientale e di attuazione dei programmi di ritiro dei beni di consumo al termine del loro ciclo di utilità.

Per la Corte la previsione statale è finalizzata a promuovere l'impiego, su tutto il territorio nazionale, di tecniche volte ad assicurare livelli più elevati di tutela dell'ambiente, riconducibile, in via prevalente, alla competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, con conseguente esclusione della necessità di forme di coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Né, d'altra parte, risulta violato l'art. 118 Cost., tenuto conto che è con la stipulazione dei predetti accordi e contratti che vengono fissati gli *standard* di tutela dell'ambiente connessi all'impiego delle tecniche richiamate, sicché l'attribuzione agli organi statali della relativa competenza obbedisce all'esigenza unitaria di assicurare che detti livelli siano uniformemente rispettati sull'intero territorio nazionale.

La Corte esamina, poi, l'art. 212, commi 2, in materia di composizione dell'albo nazionale dei gestori ambientali, censurato nella parte in cui, prevedendo un aumento del numero dei componenti del comitato nazionale a favore del Ministero dell'ambiente, con contestuale riduzione dei componenti di nomina regionale, finirebbe per ledere le prerogative regionali, in quanto i rappresentanti delle Regioni non avrebbero la possibilità di condizionare la definizione delle linee guida in materia di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Ribatte la Corte che sia il Comitato nazionale che le sezioni regionali e provinciali sono organi dell'albo nazionale dei gestori ambientali, le cui competenze sono essenzialmente costituite dalla verifica della sussistenza dei requisiti prescritti dalla legge per lo svolgimento delle attività di raccolta, trasporto, commercio ed intermediazione dei rifiuti, nonché di gestione degli impianti di smaltimento e di recupero degli stessi, da parte delle imprese che chiedano l'iscrizione al medesimo albo, in vista del principale obiettivo della garanzia del rispetto, da parte delle predette imprese, dei livelli omogenei di tutela dell'ambiente, in tutto il territorio nazionale. Detti organi operano, pertanto, in funzione del soddisfacimento delle predette esigenze unitarie, in un ambito riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, sicché la riduzione del numero dei componenti di derivazione regionale all'interno dei medesimi non determina alcuna lesione delle sfere di competenza regionale, neanche con riferimento alla richiamata definizione delle linee guida in materia di smaltimento e recupero dei rifiuti, tenuto conto che tale definizione non rientra fra i compiti dell'albo.

Ancora con riferimento alla disciplina della gestione dei rifiuti, si segnala la sentenza n. **314**. In essa, la Corte dichiara l'illegittimità della lettera *e*) dello stesso art. 1, comma 1, della legge regionale della Campania n. 4 del 2008, che ha abrogato la lettera *p*) dell'art. 10, comma 2, della precedente legge n. 4 del 2007, nel senso che il piano regionale di gestione dei rifiuti non debba più contenere «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani».

Al riguardo la Corte ritiene che solo in relazione alla complessità programmatica del piano di gestione del ciclo integrato dei rifiuti di competenza regionale il primario obiettivo dell'autosufficienza nella gestione dei rifiuti può essere perseguito.

Se è vero che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di "ambiti territoriali ottimali" (art. 200 del d.lgs. n. 152 del 2006), pure al fine di perseguire l'obiettivo di raggiungere, nell'arco di cinque anni dalla sua costituzione, l'autosufficienza di smaltimento all'interno di ogni ambito (art. 201, comma 5), tuttavia, imprescindibilmente, ciò è possibile attraverso l'unità d'indirizzo che solo la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento può assicurare (art. 199, comma 3, lettera *m*). Alla dimensione organizzativa, articolata sugli "ambiti territoriali ottimali" (ATO), il Codice dell'ambiente aggiunge, quale sintesi programmatica, che il servizio è comunque regionale (e non *extraregionale*), e pretende che i singoli piani di gestione contengano misure atte a promuovere la regionalizzazione. Si tratta quindi di un *quid pluris* che, con l'abrogazione della lettera *p*) dell'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2007, è venuto a mancare nella legislazione regionale campana, pur nella legittimità dell'articolazione del

servizio su ambiti territoriali. Tale impostazione unitaria della pianificazione al livello individuato dal legislatore statale, assunta a valore imprescindibile, non è derogabile dal legislatore regionale, conseguendone l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che il piano regionale di gestione rifiuti non contenga anche le misure atte a promuovere la regionalizzazione nella raccolta, cernita, smaltimento dei rifiuti.

La dichiarazione di illegittimità della norma ha l'effetto di ripristinare la lettera *p*) abrogata.

Di rilievo, ai presenti fini, è anche la sentenza n. **315**, in cui la Corte rinviene una violazione della normativa comunitaria nell'art. 16, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano n. 4 del 2008, il quale, sostituendo la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 3 della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, provvede a riformulare la definizione di «sottoprodotto», disponendo, in particolare, al punto n. 5, che «la Giunta provinciale stabilisce i criteri secondo i quali le terre e rocce da scavo sono considerati come sottoprodotti».

Per la Corte, la norma provinciale, nella parte in cui attribuisce alla Giunta provinciale il compito di provvedere alla definizione dei cosiddetti sottoprodotti, senza individuare precisi criteri o vincoli, si pone in contrasto con la direttiva del 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE, in quanto sottrae alla nozione di rifiuto taluni residui che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera *a*), della medesima, in violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione.

Ancora, l'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale di Bolzano n. 4 del 2006, come modificato dall'art. 16, comma 4, della legge provinciale n. 4 del 2008, nella parte in cui stabilisce che l'obbligo di tenuta del formulario non è prescritto «ai trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti stesso non a titolo professionale [...]», si pone in aperto contrasto sia con l'art. 193 del Codice dell'ambiente, il quale esonera dall'obbligo di tenuta del formulario soltanto «i trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri», sia con l'art. 5, comma 3, della direttiva 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE, il quale dispone che «i rifiuti pericolosi, qualora vengano trasferiti, devono essere accompagnati da un formulario di identificazione». Detta norma è, pertanto, lesiva degli artt. 8 e 9 dello Statuto, nonché dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Altresì fondata si rivela la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, della legge provinciale n. 4 del 2008, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello Statuto, nonché all'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione nella parte in cui, aggiungendo il comma 3, all'art. 20, della legge provinciale n. 4 del 2006, in materia di Albo nazionale dei gestori ambientali, ha previsto che «Con riguardo all'obbligo ed alle modalità di iscrizione all'albo nazionale, la Giunta provinciale può emanare disposizioni per regolamentare le procedure e l'obbligo di iscrizione».

La norma provinciale impugnata, attribuendo alla Giunta la determinazione delle condizioni per l'iscrizione all'Albo, in ogni caso finisce per sostituire alla normativa nazionale l'atto della Giunta, in violazione della competenza statale esclusiva esercitata con l'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, che ha disciplinato in maniera inderogabile procedure e termini di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, peraltro in adempimento degli obblighi comunitari contenuti nella citata direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE.

Gli stessi parametri costituzionali e comunitari sono violati dall'art. 16, comma 7, della legge provinciale n. 4 del 2008, il quale, in materia di collaudo ed autorizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento di rifiuti, ha previsto che: «Per lo svolgimento delle singole campagne di attività sul territorio provinciale l'interessato, munito di autorizzazione, rilasciata anche da altre regioni, almeno quindici giorni prima dell'installazione dell'impianto deve comunicare all'Agenzia provinciale le specifiche dettagliate relative alla campagna di attività, allegando l'autorizzazione stessa e l'iscrizione all'Albo nazionale di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 152 del

2006, nonché l'ulteriore documentazione richiesta al fine di documentare il rispetto delle norme ambientali. Decorso questo termine ovvero in presenza del nulla osta dell'Agenzia provinciale l'attività può essere iniziata».

Per la Corte, la norma provinciale impugnata stabilisce un termine per la formazione del silenzio-assenso per l'inizio della campagna di recupero e smaltimento rifiuti assai più breve di quello fissato dal legislatore statale, in evidente violazione di un livello di tutela dell'ambiente uniforme, indicato anche in adempimento di vincoli comunitari.

Tale abbreviazione del termine, peraltro, altera il rapporto fra i due interessi che il termine stesso è destinato a soddisfare e cioè quello dell'amministrazione all'esercizio del controllo preventivo e quello dell'interessato ad ottenere l'autorizzazione in tempi ragionevoli, in un modo che risulta lesivo dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, in violazione dei parametri invocati.

### ***b) La difesa del suolo***

Nella sentenza n. 232, la Corte esamina le impugnative di norme appartenenti alla Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche», avvertendo, già in premessa, che tutte le disposizioni sono riconducibili alla materia «tutela dell'ambiente» sul rilievo che esse sono dirette a scopi che attengono con buona evidenza direttamente alla tutela delle condizioni e qualità intrinseche del suolo e non già alla sua utilizzazione. Si tratta di interventi miranti non già a disciplinare come e secondo quali regole l'uomo debba stabilire propri insediamenti sul territorio, bensì a garantire un certo stato del suolo, così come le norme contro l'inquinamento delle acque mirano a garantire un determinato *standard* qualitativo dei corpi idrici, quelle contro l'inquinamento atmosferico uno specifico livello qualitativo dell'aria, e così via.

La Corte giudica, in particolare, su un gruppo di questioni concernenti le disposizioni in tema di atti di indirizzo e coordinamento contenuti nell'art. 57 del d.lgs n. 152 del 2006. Tali atti sono approvati dal Presidente del Consiglio dei ministri e adottati dal Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo il quale «propone gli indirizzi delle politiche settoriali direttamente o indirettamente connesse con gli obiettivi e i contenuti della pianificazione di distretto».

Per la Corte l'art. 57 non può ledere le competenze regionali in quanto appartenendo alla materia della tutela dell'ambiente (di competenza statale esclusiva), da un lato, prevede legittimamente, in capo allo Stato, l'attività di indirizzo e coordinamento e, dall'altro, per l'esercizio di quest'ultima attività, non è costituzionalmente imposta, come pretenderebbero le regioni ricorrenti, quale forma di collaborazione istituzionale, l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In ragione peraltro della possibile influenza dell'attività in questione su attribuzioni regionali in materie di competenza legislativa concorrente o residuale, un coinvolgimento delle Regioni è assicurato in maniera adeguata mediante la previsione del parere che deve essere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni sui principi degli atti di indirizzo e coordinamento.

Deve poi essere escluso il rischio che il compito, assegnato dall'art. 57, comma 4, al Comitato dei ministri, di proporre gli indirizzi delle politiche settoriali riguardi anche piani di settore di competenza regionale; infatti, la norma si riferisce esclusivamente alle politiche settoriali che rientrano nelle materie di competenza statale.

Viene censurato specificamente, poi, l'art. 57, comma 1, lettera a), n. 1, nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di deliberare i «metodi» ed i «criteri, anche tecnici», in relazione allo svolgimento delle attività di cui agli artt. 55 e 56, cioè delle attività conoscitive, di pianificazione, di programmazione e di attuazione, deducendo che tale disposizione violerebbe il principio di legalità (perché l'oggetto del conferimento sarebbe

indeterminato) e l'art. 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost.

Per la Corte non sussiste violazione del principio di legalità, perché la norma, riferendosi espressamente agli artt. 55 e 56, non è fonte di alcuna incertezza circa le attività in relazione alle quali il Presidente del Consiglio dei ministri può deliberare.

Né l'attribuzione di un simile compito al Presidente del Consiglio dei ministri, in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, viola il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni definito dall'art. 117 Cost.

Nella fattispecie, poi, non è ravvisabile la necessità di un coinvolgimento regionale trattandosi di indicazioni metodologiche, di natura anche tecnica, dirette ad uniformare ed omogeneizzare le attività in questione.

La Corte, similmente, non condivide le censure delle regioni avverso l'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 nella parte in cui prevede che i piani di bacino siano approvati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita la Conferenza Stato-Regioni», e non già mediante l'acquisizione della previa intesa.

Infatti i piani di bacino, costituendo il fondamentale strumento di pianificazione in materia di difesa del suolo e delle acque, anche al fine di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, rientrano a pieno titolo nell'ambito materiale della tutela dell'ambiente. Pertanto gli interessi regionali risultano adeguatamente tutelati dalla forma di collaborazione prevista dalla norma impugnata (parere della Conferenza Stato-Regioni).

Le competenze regionali ed il principio di leale collaborazione non risultano violati neppure dalla disposizione di cui alla lettera *b*) del comma 3 dell'art. 58, che attribuisce al Ministro dell'ambiente i compiti di «previsione, prevenzione e difesa del suolo da frane, alluvioni e altri fenomeni di dissesto idrogeologico, nel medio e nel lungo termine al fine di garantire condizioni ambientali permanenti ed omogenee, ferme restando le competenze del Dipartimento della protezione civile in merito agli interventi di somma urgenza».

Ad avviso della Corte la norma attiene ad un particolare aspetto della più generale attività di difesa del suolo, e precisamente alla parte relativa ai rischi derivanti dal dissesto idrogeologico che spesso interessano più regioni. Rientra pertanto anch'essa nell'ambito materiale della tutela dell'ambiente. La disposizione non può invece essere ricondotta alla materia del governo del territorio, perché essa non attribuisce al Ministro dell'ambiente le funzioni in tema di utilizzazione del territorio, ma competenze dirette ad assicurare la salvaguardia dello stato del suolo, come affermato espressamente dalla stessa norma che individua il fine delle attribuzioni ministeriali in quello di «garantire condizioni ambientali permanenti ed omogenee».

Né l'art. 58, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006 invade le attribuzioni regionali in materia di protezione civile, perché esso fa salve le competenze del Dipartimento della protezione civile e, quindi, anche le corrispondenti attribuzioni delle Regioni.

Quanto al principio di leale collaborazione, la sua salvaguardia è assicurata dalla necessità del parere della Conferenza unificata per l'esercizio delle funzioni di programmazione e finanziamento, quale risulta a seguito della declaratoria di parziale illegittimità della lettera *a*) dello stesso art. 58, comma 3. Infatti, il parere sarà richiesto anche in caso di programmazione e finanziamento riguardanti la prevenzione del rischio idrogeologico.

Ancora, la Corte non condivide la censura avverso il comma 2, lettera *c*), ed il comma 3, lettera *c*), dell'art. 58 del d.lgs. n. 152 del 2006, avanzata sul rilievo che si attribuirebbe al Ministro dell'ambiente il potere di adottare atti di indirizzo e coordinamento in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente.

Al riguardo, si rileva che la lettera *c*) del comma 2 dell'art. 58 dispone che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio opera per assicurare il coordinamento, ad ogni livello di pianificazione, delle funzioni di difesa del suolo con gli interventi per la tutela e l'utilizzazione delle acque e per la tutela dell'ambiente». Si tratta, pertanto, di un potere non riconducibile a



quello di indirizzo, bensì a quello di coordinamento proprio del Ministro dell'ambiente.

La lettera c) del comma 3 dello stesso art. 58 stabilisce, invece, che il Ministro dell'ambiente svolge funzioni di «indirizzo e coordinamento dell'attività dei rappresentanti del Ministero in seno alle Autorità di bacino distrettuale di cui all'articolo 63». La norma, pertanto, non attribuisce al Ministro dell'ambiente un potere di emanare atti indirizzati alle Regioni.

Sempre in relazione alle disposizioni riguardanti gli interventi nel settore della difesa del suolo, le doglianze delle regioni si rivolgono avverso l'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 2006 che definisce le competenze della Conferenza Stato-Regioni. In sostanza, si lamenta l'attribuzione alla Conferenza di un mero ruolo consultivo o di mero proponente nonché della preponderanza dei poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente, con tutto ciò violando sia principi generali richiamati dalla legge di delega che le competenze regionali.

Di contro la Corte ritiene che non sussiste il contrasto con l'art. 1, comma 9, lettera c), della legge di delega, perché quest'ultima disposizione non imponeva al Governo di conservare agli organismi a composizione mista Stato-Regioni tutte le attribuzioni che gli stessi vantavano in precedenza.

Non sono violati neppure gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, perché l'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede adeguate forme di collaborazione istituzionale (formulazione di pareri, proposte ed osservazioni), né può ritenersi costituzionalmente imposta la necessità dell'intesa.

Infondate vengono poi dichiarate le doglianze avverso l'art. 61 del d.lgs. n. 152 del 2006 risiedenti nel fatto che la norma non prevede più la competenza delle Regioni a delimitare i propri bacini idrografici, ad attivare la costituzione di comitati per i bacini di rilievo regionale e di rilievo interregionale ed a stabilire le modalità di consultazione di enti, organismi, associazioni e privati interessati, in ordine alla redazione dei piani di bacino, nonostante che la legge n. 308 del 2004 prescrivesse il rispetto delle attribuzioni di cui le Regioni e gli enti locali erano già titolari ai sensi della normativa vigente.

Al riguardo, la Corte rileva che la mancata previsione, nel d.lgs. n. 152 del 2006, delle competenze regionali è l'inevitabile conseguenza della modifica del sistema di pianificazione in materia di difesa del suolo e tutela delle acque introdotta dal d.lgs. n. 152 medesimo e, soprattutto, della modificazione dell'ambito territoriale cui si riferiscono gli strumenti di pianificazione. Una volta che, in conformità con la normativa comunitaria, il precedente sistema di ripartizione del territorio nazionale in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, è stato sostituito dalla ripartizione per distretti idrografici, non è più ragionevole l'attribuzione di competenze alle Regioni

Inoltre, richiamando il comma 8 dell'art. 1 della legge delega n. 308 del 2004, la Corte ricorda che la fattispecie costituisce un'ipotesi di riallocazione al livello centrale di funzioni attribuite alle Regioni dal d.lgs. n. 112 del 1998 imposta dalla necessità di assicurarne l'esercizio unitario e coordinato.

Successivamente, la Corte respinge le questioni sollevate nei confronti dell'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina l'Autorità di bacino distrettuale, disponendo che, in ciascun distretto idrografico, è istituita l'Autorità di bacino distrettuale, ente pubblico non economico, ed enumerandone gli organi e le funzioni rispettive.

Dopo aver premesso che tale disposizione rientra in un ambito materiale di competenza esclusiva statale, si sottolinea che, se è vero che le competenze di tale nuovo organismo possono indirettamente avere conseguenze su ambiti materiali di competenza concorrente (come il governo del territorio), è anche vero che il coinvolgimento delle Regioni è assicurato dalla norma in esame che prevede la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico di cui di volta in volta si tratta, alla Conferenza istituzionale permanente (art. 63, comma 4), principale organo dell'Autorità di bacino che

assomma le vaste competenze elencate nel comma 5 dello stesso art. 63.

Non sussiste, pertanto, la denunciata violazione delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Neppure è ravvisabile un contrasto con l'art. 76 Cost., poiché la delega conferita dalla legge n. 308 del 2004 al Governo consentiva a quest'ultimo di introdurre anche innovazioni nell'ordinamento previgente e inoltre, nella fattispecie, la redistribuzione delle competenze amministrative è coerente con l'attuazione del criterio direttivo generale del «rispetto dei principi e delle norme comunitarie». Altresì infondate si rivelano le censure avverso gli artt. 63, commi 2 e 3, e 64, che prevedono l'accorpamento delle preesistenti Autorità di bacino ed assegnano ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri i compiti di definire «i criteri e le modalità per l'attribuzione o il trasferimento del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie» e di regolamentare il trasferimento di funzioni ed il periodo transitorio.

Per la Corte, gli artt. 63 e 64 attengono pienamente alla materia della tutela dell'ambiente. Pertanto non è ravvisabile alcuna invasione di competenze regionali, né il principio di leale collaborazione richiede necessariamente che negli organismi a composizione mista la componente regionale sia numericamente equivalente a quella statale; infine, è consentito allo Stato esercitare la potestà regolamentare in una materia di competenza esclusiva statale.

Del tutto infondate si rivelano le questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 64, che individua otto distretti idrografici nell'intero territorio nazionale.

Infatti, il lamentato mancato coinvolgimento delle regioni nel procedimento di individuazione dei distretti collidono con la giurisprudenza della Corte, ferma nel senso che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge al principio di leale collaborazione.

Altrettanto si afferma in ordine alla presunta lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, poiché l'ambito materiale di competenza è quello della tutela dell'ambiente e non – come affermato dalle Regioni – quello del governo del territorio.

Nella medesima sentenza n. **232**, si affrontano varie questioni di legittimità costituzionale che coinvolgono l'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale disciplina valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale, in coerenza con le modificazioni introdotte nella suddivisione del territorio nazionale (in distretti piuttosto che in bacini idrografici). In particolare, è cambiato l'ambito territoriale cui esso si riferisce (il distretto idrografico e non più il singolo bacino nazionale, interregionale o regionale) e l'autorità che lo elabora (in tutti i casi, l'Autorità di bacino distrettuale).

Per la Corte, l'attribuzione delle competenze in ordine alla elaborazione ed all'adozione dei piani di bacino alle nuove Autorità di bacino distrettuale è la conseguenza del riordino del sistema di ripartizione del territorio nazionale in distretti idrografici e il coinvolgimento delle Regioni nella procedura di emanazione dei piani di bacino è adeguatamente assicurato dalla partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto di cui si tratta (o degli assessori dagli stessi delegati) alla Conferenza istituzionale permanente che ha il compito di stabilire gli indirizzi, i metodi ed i criteri di elaborazione del piano di bacino (art. 65, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006) e, poi, di adottare il piano medesimo (art. 66, comma 2).

Si aggiunge che l'art. 117 Cost. non è violato, perché il piano di bacino costituisce il fondamentale strumento di pianificazione in tema di difesa del suolo, lotta alla desertificazione e tutela delle acque, onde esso appartiene alla materia della tutela dell'ambiente e il necessario coinvolgimento regionale, si ripete, è soddisfatto dalla partecipazione dei rappresentanti regionali alla Conferenza istituzionale permanente.

Ancora, il comma 7 dell'art. 65, che prevede che le Autorità di bacino adottano misure di salvaguardia in attesa dell'approvazione del Piano di bacino non incide sulla potestà legislativa regionale in materia di assetto del territorio né viola il principio di leale collaborazione.

La Corte ritiene che le misure di salvaguardia hanno la stessa natura e la stessa funzione degli

interventi previsti in generale dal piano di bacino, misure, per così dire, cautelari, dirette a tutelare le condizioni di suolo ed acque nelle more dell'approvazione del piano di bacino. La relativa disciplina, pertanto, appartiene a pieno titolo alla materia della tutela dell'ambiente e la necessità del coinvolgimento delle Regioni derivante dall'indiretto riflesso che tali misure possono avere in materia di governo del territorio è adeguatamente soddisfatta dalla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni il cui territorio è interessato dai provvedimenti in questione negli organi delle Autorità di bacino.

La Corte esamina, poi, le questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nell'art. 69 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina i programmi triennali di intervento, i quali sono gli strumenti attuativi dei piani di bacino.

In particolare, sono impugnati i commi 2 e 3 dell'art. 69.

Per la Corte l'art. 69, comma 2, stabilendo la quota minima complessiva degli stanziamenti che deve essere destinata a determinate categorie di interventi ed attività, non lede i precetti costituzionali invocati dalla ricorrente, perché esso interviene in materia di competenza esclusiva statale e il coinvolgimento delle Regioni è assicurato dal parere della Conferenza unificata che deve essere richiesto a norma dell'art. 58, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 152 del 2006, quale risulta a seguito della dichiarazione della sua parziale illegittimità.

Neppure l'art. 69, comma 3, è lesivo di attribuzioni regionali. Le opere e gli interventi che le Regioni intendano realizzare utilizzando propri stanziamenti sono compresi nella generale pianificazione contenuta nel piano di bacino e, dunque, appartengono ad un ambito di competenza materiale statale. Le possibili interrelazioni tra le opere che la singola Regione propone di realizzare con propri stanziamenti e gli altri interventi previsti dal medesimo piano di bacino giustifica la previsione della necessità del parere favorevole della Conferenza istituzionale permanente, al fine di garantire l'indispensabile coerenza complessiva dell'attività di pianificazione.

Con riferimento al comma 1 dell'art. 70 del d.lgs. n. 152 del 2006, esso viene censurato nella parte in cui non prevede sul programma di intervento l'intesa di ciascuna Regione territorialmente interessata, ed il comma 3 dello stesso articolo, nella parte in cui richiede il parere anziché l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La Corte non condivide tali doglianze in quanto i programmi di intervento sono atti finalizzati alla concreta attuazione delle misure previste nei piani di bacino e la loro disciplina, al pari di quella di questi ultimi, appartiene alla materia della tutela dell'ambiente.

Il coinvolgimento delle Regioni è, poi, realizzato sia dal comma 1, sia dal comma 3. Dal primo, nella parte in cui prevede che i programmi di intervento sono adottati da un organismo a composizione mista quale la Conferenza istituzionale permanente la cui delibera, in caso di decisione a maggioranza, deve contenere un'adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse in seno alla Conferenza. Dal secondo, nella parte in cui prevede che il Ministro dell'ambiente, ai fini dell'indicazione del fabbisogno finanziario, acquisisca il parere della Conferenza Stato-Regioni.

Infine, la Corte esamina le questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nell'art. 72 del d.lgs. n. 152 del 2006, norma che disciplina il finanziamento degli interventi in materia di difesa del suolo.

La Corte ritiene che gli interventi previsti a difesa del suolo dalla sezione I della Parte III del d.lgs. n. 152 «sono a totale carico dello Stato» (art. 72, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006). Gli stanziamenti che, a norma dell'art. 72, comma 3, sono ripartiti tra amministrazioni statali e Regioni dal programma nazionale di intervento sono quindi finanziamenti erogati dallo Stato per l'esecuzione di attività riconducibili ad una materia rientrante nella sua competenza esclusiva (la tutela dell'ambiente). Il principio di leale collaborazione è poi rispettato mediante la previsione della necessità del parere della Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda il comma 4 dell'art. 72 la norma in oggetto dispone che il programma di intervento nazionale e la ripartizione degli stanziamenti sono approvati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Quest'ultimo, al comma 1, lettera *b*), stabilisce che il programma nazionale di intervento sia approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri e, non contemplando alcuna forma di collaborazione istituzionale, è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede che l'approvazione del programma nazionale di intervento sia preceduta dall'acquisizione del parere della Conferenza unificata.

A seguito di tale declaratoria di parziale illegittimità costituzionale, la questione relativa all'art. 72, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, non è fondata.

Infatti, relativamente all'approvazione del piano nazionale di intervento, da un lato, non sussiste un obbligo costituzionale di acquisizione dell'intesa con le Regioni e, dall'altro, il cointeressamento delle Regioni è assicurato dalla previsione della necessità del previo parere della Conferenza unificata quale risulta a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità dell'art. 57, comma 1, lettera *b*).

Per quanto concerne la ripartizione degli stanziamenti, l'art. 59, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006 già prevede che la Conferenza Stato-Regioni esprima pareri in materia.

Relativamente al comma 5 dell'art. 72 del d.lgs. n. 152 del 2006, la norma, pur prevedendo che le opere di competenza regionale, che rivestono grande rilevanza tecnico-idraulica per la modifica del reticolo idrografico principale e del demanio idrico, siano individuate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, stabilisce che ciò avvenga «su proposta della Conferenza Stato-Regioni». Non sussiste, pertanto, la lesione delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione, perché la disposizione impugnata, pur imputando formalmente l'individuazione delle opere in questione all'atto ministeriale, attribuisce alle Regioni un ruolo condizionante il contenuto dell'atto stesso.

### *c) La tutela delle risorse idriche*

Con la sentenza n. **233**, la Corte esamina una serie di disposizioni in materia di «Tutela delle acque dall'inquinamento», oggetto della Sezione II della Parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), impuginate per violazione delle competenze regionali.

Una censura investe l'art. 73, comma 2, che, nell'indicare gli strumenti attraverso i quali raggiungere, nell'ambito della tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee, gli obiettivi di cui al comma 1, violerebbe le prerogative regionali nella materia di legislazione concorrente del "governo del territorio" e il principio di leale collaborazione.

Per la Corte la previsione di strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale è formulata a livello generale, organizzativo, al fine di assicurare *standard* omogenei sul territorio nazionale, in ordine alle modalità di conseguimento degli obiettivi. Il carattere generale, unitario, non interferente su specifiche realtà territoriali, si ritrova nella disposizione di chiusura della norma (comma 3), in cui si prevede che «il perseguimento delle finalità e l'utilizzo degli strumenti contribuiscono a proteggere le acque territoriali e marine e a realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia».

Del resto, nella materia ambientale, di potestà legislativa esclusiva, lo Stato non si limita a porre principi: il fatto che tale competenza statale non escluda la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute e di governo del territorio, non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorquando individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio.

Parimenti non viene condivisa la censura avverso l'art. 75, comma 4, nella parte in cui stabilisce che, con decreto dei Ministri competenti, si modifichino gli Allegati alla Parte III dello

stesso decreto legislativo, per dare attuazione alle direttive comunitarie per le parti in cui queste modifichino modalità esecutive e caratteristiche tecniche delle direttive, recepite nella Parte III.

Motiva la Corte che nelle materie di potestà legislativa esclusiva, quale è quella di tutela dell'ambiente, lo Stato ha il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie in particolare riguardo all'assolvimento di obblighi comunitari generali per tutto il territorio dello Stato.

Riguardo al possibile contenuto esecutivo e di dettaglio delle modifiche, lo Stato non si limita a dettare norme di principio, anche riguardo alle funzioni amministrative, la cui attribuzione può essere disposta in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, Cost., del resto compatibile con la disciplina dell'ambiente. Sono pertanto sussistenti ragioni di unitarietà ed uniformità ordinamentali tali da richiedere l'allocazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia, tanto più che la fissazione delle modalità tecniche generali era assegnata allo Stato già dagli artt. 80 e 88 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Nella sentenza n. **246**, la Corte esamina le censure avverso le disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), aventi ad oggetto la tutela delle acque dall'inquinamento, la gestione delle risorse idriche e le sanzioni amministrative in materia di inquinamento idrico.

La Corte rigetta la questione sollevata nei confronti dell'art. 135, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 dove si stabilisce che: a) «ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento provvede il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.)».

Non sussiste il denunciato contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alla potestà legislativa residuale delle Regioni la materia della polizia amministrativa locale perché la disposizione censurata si limita ad indicare il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) quale organo competente ad accertare le violazioni amministrative, senza privare delle loro competenze gli organi di polizia amministrativa locale.

Non si rinviene alcuna violazione della legge di delega né delle competenze legislative ed amministrative regionali neppure negli artt. da 144 a 146 del d.lgs. n. 152 del 2006, dove si disciplina la tutela e l'uso delle risorse idriche (art. 144), l'equilibrio del bilancio idrico (art. 145) e il risparmio idrico (art. 146).

Le norme denunciate rispettano comunque il riparto delle competenze stabilito dalla legge delega, perché, nel fissare «criteri per la gestione del servizio idrico integrato» (art. 88, comma 1, lettera *h*, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), sono riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva statale. Infatti: a) l'art. 144, comma 1, nel prevedere che «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», disciplina il regime proprietario delle acque, che è sicuramente riconducibile alla materia dell'ordinamento civile; b) i successivi commi dell'art. 144 attengono a materie riconducibili all'ordinamento civile e alla tutela dell'ambiente, perché disciplinano i criteri dell'uso delle acque, in relazione alla finalità di evitare sprechi, favorire il rinnovo delle risorse, garantire i diritti delle generazioni future e tutelare, tra l'altro, «la vivibilità dell'ambiente»; c) l'art. 145 è anch'esso riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente, perché disciplina l'equilibrio del bilancio idrico, richiamando, al comma 1, i criteri e gli obiettivi di tutela di cui al precedente art. 144 e prevedendo, al comma 3, per i «bacini idrografici caratterizzati da consistenti prelievi o da trasferimenti», la necessità di garantire «la vita negli alvei sottesi» e di «non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati»; d) l'art. 146 disciplina specificamente una materia senza dubbio riconducibile alla tutela dell'ambiente, quale il risparmio della risorsa idrica.

Con riferimento, infine, alla dedotta violazione dell'art. 118 Cost., si rileva che la disciplina in esame non attribuisce funzioni amministrative, ma, in attuazione della legge di delegazione, si limita a precisare – nell'ambito delle sopra indicate competenze legislative esclusive dello Stato – i «criteri di gestione del servizio idrico», cui le Regioni e gli altri enti interessati devono attenersi, senza che abbia alcun rilievo la generalità o la specificità di detti criteri.

La Corte non rinviene alcuna violazione della legge di delega nell'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006, che individua nell'autorità d'ambito la struttura alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale «è trasferito l'esercizio delle competenze» spettanti agli enti locali «in materia di gestione delle risorse idriche».

Il rispetto, enunciato dalla legge di delegazione n. 308 del 2004, delle attribuzioni regionali e degli enti locali stabilite dal decreto legislativo n. 112 del 1998, è osservato dalla norma censurata, la quale non menoma la preesistente autonomia amministrativa degli enti locali, perché si limita a razionalizzarne le modalità di esercizio, attraverso l'imputazione delle loro originarie competenze in materia di gestione delle risorse idriche all'autorità d'ambito alla quale essi obbligatoriamente partecipano.

La disposizione in esame razionalizza il preesistente quadro normativo, superando la frammentazione della gestione del servizio idrico, nel rispetto delle preesistenti competenze degli enti territoriali. In particolare, unifica le modalità di esercizio della gestione delle risorse idriche, prevedendo espressamente il trasferimento delle relative competenze dagli enti locali all'autorità d'ambito; autorità della quale gli enti locali necessariamente fanno parte. Tale razionalizzazione è, dunque, avvenuta – come richiesto dalla legge di delegazione – senza privare gli enti territoriali dei poteri amministrativi loro conferiti dal d.lgs. n. 112 del 1998.

Immune da censure si rivela anche la disposizione (comma 5 dell'art. 148) dove si prevede che, «Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dalla amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune. Sulle gestioni di cui al presente comma l'Autorità d'ambito esercita funzioni di regolazione generale e di controllo. Con apposito contratto di servizio stipulato con l'Autorità d'ambito, previo accordo di programma, sono definiti criteri e modalità per l'eventuale partecipazione ad iniziative promosse dall'Autorità d'ambito medesima».

La Corte, infatti, non ravvisa la lamentata incidenza sulla materia, di potestà legislativa residuale regionale, dei «servizi pubblici locali», in quanto la disposizione censurata attiene alla tutela dell'ambiente, perché giustifica la possibilità di deroghe all'unicità della gestione del servizio sul piano soggettivo, in ragione dell'elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica delle zone comprese nei territori delle comunità montane. Se infatti le modalità dell'organizzazione del servizio idrico, nelle loro linee generali, sono riconducibili alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, rientra in tale competenza anche stabilire le condizioni in presenza delle quali i Comuni minori appartenenti alle comunità montane possono non partecipare alla gestione unica del servizio idrico integrato, e cioè che la gestione del servizio sia operata direttamente da parte dell'amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico controllata dallo stesso Comune.

Infondata si rivela anche la denuncia avverso l'art. 148, comma 5, secondo cui «l'introdotta deroga al principio di unicità della gestione d'ambito esula dai principi dettati dalla legge di delega».

In realtà, tanto il comma 5 dell'art. 148 quanto la legge n. 36 del 1994, richiamata dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), della legge di delegazione, fissano il principio del «superamento della frammentazione delle gestioni», con la differenza che solo la disposizione censurata indica il criterio dell'«unicità della gestione», quale modalità preferenziale di attuazione di tale «superamento». La norma denunciata, quindi, costituisce attuazione del principio del «superamento della frammentazione delle gestioni» stabilito dalla legge n. 36 del 1994, che può realizzarsi, indifferentemente, sia con l'«unitarietà» delle gestioni, sia con l'«unicità» prevista dalla norma censurata.

Ancora, il comma 1 dell'art. 149, il quale prevede la predisposizione e l'aggiornamento del

piano d'ambito da parte dell'autorità d'ambito, è censurato per l'indebita allocazione all'autorità d'ambito delle funzioni amministrative di pianificazione (art. 118 Cost.) .

Di contro la Corte rileva che, data l'organizzazione del servizio in ambiti territoriali ottimali gestiti ciascuno da un'autorità d'ambito, il livello più adeguato a cui allocare le funzioni amministrative di pianificazione è proprio quello dell'autorità d'ambito medesima, cui partecipano obbligatoriamente i Comuni e le Province ai sensi dell'art. 148, comma 1, e non quello di non meglio identificati «enti infra-statali».

La Corte non condivide, poi, le doglianze avverso l'art. 166, comma 1, secondo cui «I consorzi di bonifica ed irrigazione, nell'ambito delle loro competenze, hanno facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, previa domanda alle competenti autorità corredata dal progetto delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive. L'Autorità di bacino esprime entro centoventi giorni la propria determinazione. Trascorso tale termine, la domanda si intende accettata.

Infine, la ricorrente regione lamenta, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., che la norma censurata reca una disciplina del procedimento amministrativo in materie di competenza legislativa residuale regionale.

Replica, di contro, la Corte che l'autorizzazione dell'Autorità di bacino è connessa alla funzione di difesa del suolo svolta da tale ente (disciplinata dai precedenti artt. 62 e 63), perché è diretta a verificare che gli usi delle acque d'irrigazione regolati dalla norma censurata ne consentano l'effettiva restituzione e la successiva utilizzazione. Sotto tale profilo, l'intervento autorizzatorio dell'Autorità di bacino mira a garantire la realizzazione delle finalità della difesa del suolo, della lotta alla desertificazione, della tutela delle acque e gestione delle risorse idriche, del controllo sull'impatto delle attività umane sullo stato delle acque (sentenza n. 232 del 2009). La disposizione denunciata attiene, dunque, alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Nella sentenza n. **251**, la Corte respinge la censura sollevata nei confronti dell'art. 95, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, in base al quale è assegnato alle «Autorità concedenti» il potere di effettuare «il censimento di tutte le utilizzazioni in atto nel medesimo corpo idrico sulla base dei criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio con proprio decreto, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», nonché quello di procedere, «ove necessario», alla «revisione» del censimento medesimo.

La Corte, premesso che la materia della «tutela quantitativa della risorsa idrica e della pianificazione dell'utilizzazione di essa» rientra senz'altro nella materia «tutela dell'ambiente», osserva, in relazione alla asserita violazione dell'art. 76 Cost. – per contrasto con l'*incipit* dell'art. 1, comma 9, nonché con la lettera *b*) del medesimo comma 9, della legge n. 308 del 2004 –, che la disposizione impugnata subordina l'adozione dei criteri ministeriali in questione ad una «previa intesa» con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Conseguentemente, risulta assicurata la partecipazione del sistema delle autonomie regionali al procedimento di elaborazione dei criteri medesimi nella forma della codecisione paritaria.

Di rilievo, ai presenti fini, è poi la sentenza n. **254**, in cui la Corte esamina varie norme d.lgs. n. 152 del 2006, in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche».

Tutte le disposizioni, premette la Corte, in quanto attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e mirano a garantire determinati livelli qualitativi e

quantitativi delle acque sono riconducibili alla materia «tutela dell'ambiente».

La Corte non condivide i dubbi di costituzionalità sollevati nei confronti dell'art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006, per l'asserita irragionevole collocazione del piano di tutela delle acque allo stesso livello del piano di bacino e di quello di gestione. Invero, osserva la Corte, il piano di bacino distrettuale (art. 65) è un «piano territoriale di settore» e «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato». La procedura per la sua emanazione è la seguente: la Conferenza istituzionale permanente stabilisce indirizzi, metodi e criteri; l'Autorità di bacino redige il piano di bacino; la Conferenza istituzionale permanente lo adotta ed infine esso è approvato con d.P.C.m. Il piano di gestione (art. 117) è «articolazione interna del Piano di bacino distrettuale» e «piano stralcio del Piano di bacino» medesimo e la procedura per la sua emanazione è la stessa del piano di bacino. Esso, dunque, si pone sullo stesso piano giuridico del piano di bacino, concerne lo stesso ambito territoriale e si distingue dal piano di bacino perché ha ad oggetto esclusivamente la tutela delle acque (e non anche del suolo). Il piano di tutela delle acque (art. 121), invece, non è qualificato come piano stralcio della pianificazione di bacino, ma è definito come «specifico piano di settore» e concerne il singolo bacino idrografico. La procedura per la sua emanazione è la seguente: l'Autorità di bacino definisce gli obiettivi su scala di distretto; la Regione adotta il piano; questo è trasmesso al Ministero dell'ambiente ed all'Autorità di bacino per le verifiche di competenza; le Regioni approvano il piano

Orbene, se i piani di tutela delle acque fossero stati qualificati come piani stralcio della pianificazione di bacino, essi avrebbero rischiato di sostituirsi irragionevolmente – per quanto di loro competenza, e cioè per la tutela delle acque – ai piani di bacino, svuotandoli di importanza e compromettendo così la coerenza del complessivo sistema ideato dal legislatore

Le competenze regionali non vengono spostate dall'art. 119 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui attribuisce il compito di attuare le politiche dei prezzi dell'acqua alle «Autorità competenti», e dall'art. 121, comma 4, lettera *h*), nella parte in cui non specifica i soggetti competenti a dare attuazione alle disposizioni concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici.

In realtà, le due disposizioni censurate non hanno potenzialità lesiva poiché esse nulla dicono a proposito della distribuzione delle competenze in materia di politiche dei prezzi dell'acqua, limitandosi, invece, a dettare alcuni dei criteri che le autorità titolari del potere di fissare quei prezzi dovranno rispettare e, pertanto, non sono idonee ad operare alcuna attribuzione o sottrazione di competenze.

L'autonomia amministrativa delle regioni non risulta violata neppure dall'art. 120, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, dove si prevede che le Regioni adottano i programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico

Per la Corte l'attività conoscitiva è strettamente funzionale all'elaborazione dei piani di tutela delle acque previsti dal successivo art. 121 che le Regioni debbono adottare e che debbono contenere, tra l'altro, anche i risultati di tali attività conoscitive.

Ora, vertendosi in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato è legittimato a fissare i criteri che le Regioni debbono osservare nella predisposizione dei programmi in questione, appunto perché i dati acquisiti grazie alle attività conoscitive sono decisivi per l'individuazione e la predisposizione degli strumenti di tutela dei corpi idrici. Inoltre, la scelta di un aspetto piuttosto che di un altro influisce direttamente nella definizione del tipo e del grado della tutela del segmento dell'ecosistema rappresentato dalle acque di talché la stessa attività di monitoraggio costituisce in sé e per sé una misura di tutela dell'ambiente.

Ancora, non risulta lesivo di una materia oggetto di competenza legislativa concorrente («governo del territorio») l'art. 122 del d.lgs. n. 152 del 2006, che regola le attività che le



Regioni debbono intraprendere al fine di promuovere la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 e, in particolare, all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di tutela.

Per la Corte, l'art. 122 stabilisce che le Regioni debbono: garantire l'accesso ai documenti ed alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del piano di tutela; pubblicare e rendere disponibili una serie di documenti; concedere un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazione scritta sulla predetta documentazione.

La norma in oggetto, dunque, disciplinando gli strumenti attraverso i quali i cittadini e gli altri soggetti interessati possono interloquire nella procedura di emanazione del piano di tutela, è strettamente connessa con il piano medesimo perché disciplina un segmento del procedimento all'esito del quale viene emanato il piano. Dato che quest'ultimo è un fondamentale strumento di tutela ambientale, anche la disciplina dettata dall'art. 122 del d.lgs. n. 152 del 2006 appartiene all'ambito materiale della tutela dell'ambiente.

L'art. 123 del d.lgs. n. 152 del 2006 impone alle Regioni di trasmettere al Ministero dell'ambiente determinati atti e, precisamente: la copia del Piano di tutela definitivamente approvato e tutti i successivi aggiornamenti; le relazioni sintetiche concernenti l'attività conoscitiva di cui all'art. 118 (relativa ai dati utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico, a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo e di quelli necessari all'analisi economica dell'utilizzo delle acque) e i programmi di monitoraggio della qualità e quantità dei corpi idrici *ex art.* 120; una relazione triennale sui progressi realizzati nell'attuazione delle misure di cui all'art. 116.

Tale disposizione non introduce una norma non di principio in una materia oggetto di competenza legislativa concorrente («governo del territorio»), poiché quelli previsti dall'art. 123 sono adempimenti accessori connessi con l'attuazione dei piani di tutela e degli altri programmi di misure di tutela delle acque, onde la materia è anche qui quella della tutela dell'ambiente.

In secondo luogo, la norma in esame prescrive che la documentazione inviata dalle Regioni al Ministero venga poi inoltrata da quest'ultimo alla Commissione europea (v. direttiva 2000/60/CE). Gli oneri – gravanti sulle Regioni – di trasmissione al Ministero della documentazione in questione sono, dunque, la conseguenza (inevitabile perché derivante dagli obblighi comunitari) dell'attribuzione delle competenze amministrative in tema di predisposizione del piano di tutela delle acque e di accertamenti conoscitivi relativi ai vari dati rilevanti per la predisposizione dei piani medesimi.

#### ***d) La bonifica di siti inquinati***

In relazione al complesso delle disposizioni riguardanti la disciplina della bonifica dei siti inquinati da parte degli articoli da 239 a 253 del d.lgs. n. 152 del 2006, la Corte, con la sentenza n. **247**, sottolinea di aver già inquadrato la disciplina nell'ambito della materia tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Ne consegue che le norme in esame rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato al quale spetta, anche con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, disciplinare le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati.

Devono pertanto ritenersi infondate le rivendicazioni delle Regioni di propri ambiti di competenza in relazione al governo del territorio e alla tutela della salute, così come la rivendicazione del potere regolamentare in materia.

In relazione alle questioni avverso le procedure operative ed amministrative riguardanti il responsabile dell'inquinamento (art. 242, commi 2, 3, 4, e 5), la Corte ritiene che le disposizioni introducono un complesso *iter* diretto a porre in capo al soggetto inquinatore l'obbligo di procedere alla bonifica del sito contaminato.

Tale procedimento è scandito da una prima fase che ha inizio al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare un sito, allorché il responsabile dell'inquinamento deve

mettere in opera, entro ventiquattro ore, le misure necessarie di prevenzione e deve darne immediata comunicazione alle amministrazioni competenti.

Tutte le successive fasi della procedura di bonifica devono essere approvate dalla Regione, la quale convocata la conferenza di servizi, «autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative». Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR).

La procedura ora descritta rende palese l'erroneità del presupposto interpretativo delle ricorrenti, secondo il quale il responsabile dell'inquinamento può influire sull'esito dell'analisi di rischio e impedire l'avvio della procedura di bonifica. È, anche in questo caso, opportuno sottolineare che l'art. 257 sanziona penalmente il soggetto che cagiona l'inquinamento «se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti».

Parimenti infondate sono le censure rivolte all'art. 242, comma 7, nella parte in cui prevede un limite massimo, pari al cinquanta per cento del costo dell'intervento, per ciò che riguarda le garanzie finanziarie che devono essere prestate in favore della Regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi di bonifica al momento dell'approvazione del relativo progetto.

Dovendosi inquadrare la disciplina in esame nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ben può il legislatore statale prevedere un limite massimo della garanzia finanziaria che le Regioni possono chiedere al responsabile dell'inquinamento, trattandosi di un livello uniforme di tutela che, nel limite massimo previsto, lascia, tra l'altro, alle amministrazioni competenti il potere di imporre la percentuale più opportuna.

La normativa non è, poi, certamente contraria al principio comunitario «chi inquina paga» di cui è, anzi, specifica attuazione, ed è, infine, conforme anche ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 8, lettere c), e), f) ed i), della legge delega.

La garanzia finanziaria, infatti, si colloca in un momento procedimentale che si potrebbe definire “virtuoso”, perché prevede un responsabile dell'inquinamento che si è già attivato e, svolte tutte le fasi preliminari di riduzione e contenimento del danno, ha presentato all'amministrazione un progetto esecutivo che quest'ultima deve approvare. Diversamente, nell'ipotesi del responsabile dell'inquinamento che si sottrae agli obblighi previsti dall'art. 242, trova applicazione la procedura di cui all'art. 250 che prevede l'obbligo per l'amministrazione di provvedere alle operazioni di bonifica. In tale ipotesi gli strumenti di garanzia predisposti dal legislatore in favore dell'ente locale sono quelli di cui all'art. 253, primo fra tutti il privilegio speciale *ex art. 2748* del codice civile sul terreno da bonificare.

La Corte esamina, poi, le questioni avverso l'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006 – che regola la procedura di bonifica dei cosiddetti siti «d'interesse nazionale», ai quali il legislatore ha ritenuto opportuno dedicare una disciplina, diversa da quella ordinaria, proprio in considerazione della loro peculiare caratteristica di essere portatori di quello che è stato qualificato un «interesse nazionale», il quale, in quanto tale, travalica l'ambito locale e regionale.

Al riguardo, la Corte, affrontando il tema della bonifica dei siti contaminati, dopo le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 152 del 2006, ha precisato (sentenza n. 214 del 2008) che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. Spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti

considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia».

Pertanto, anche qualora possano rilevarsi ambiti di competenza spettanti alle Regioni, deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale, anche in ragione della sussistenza di un interesse unitario alla disciplina omogenea di siti che travalicano l'interesse locale e regionale.

Inoltre, la Corte osserva che dalla lettura delle stesse emerge chiaramente il coinvolgimento delle Regioni nelle varie fasi della procedura.

Infatti, il comma 2 dell'art. 252 prevede l'intesa con le Regioni interessate da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'emanazione del decreto ai fini dell'individuazione dei siti di interesse nazionale che devono essere bonificati; il comma 3 stabilisce, a sua volta, ai fini della perimetrazione del sito, una partecipazione procedimentale estesa a più soggetti – anche se limitata all'espressione di un parere – rispetto a quella prevista per l'individuazione del sito (alla quale, come detto, partecipano solo il Ministro dell'ambiente e le Regioni interessate), con il coinvolgimento anche dei Comuni, delle Province, delle Regioni e la partecipazione dei responsabili nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili.

Al comma 4, poi, la nuova normativa ha introdotto la possibilità che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possa avvalersi dell'APAT, delle ARPA regionali, dell'Istituto superiore di sanità, nonché di altri soggetti pubblici (anche regionali) e privati, facendo sì che la Regione sia coinvolta nei procedimenti di bonifica dei siti di interesse nazionale, cui è interessata per territorio.

È ulteriormente da porre in evidenza come, qualora non vi sia dubbio che lo Stato stia utilizzando la sua competenza legislativa in materia di ambiente ed ecosistema, a quest'ultimo spetti la valutazione della idoneità del livello di coinvolgimento della Regione. Nel caso di specie la forma di collaborazione individuata dalle disposizioni censurate non appare inadeguata, così da non giustificare la pretesa della Regione del ricorso all'intesa in tutte le fasi della procedura.

#### *e) L'inquinamento atmosferico*

Con la sentenza n. **250**, la Corte affronta le doglianze che investono d.lgs. n. 152 del 2006, con riguardo alle norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera.

Non risulta lesivo delle competenze regionali il comma 7 dell'art. 269, nella parte in cui stabilisce un'efficacia temporale dell'autorizzazione di quindici anni ritenuta invece dalla regione ricorrente «assolutamente sproporzionata» alla luce dell'accelerato «processo di rinnovamento tecnologico degli impianti».

Per la Corte, tale lettura renderebbe incongrua la disciplina normativa dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera rispetto ad una marcata linea di tendenza, maturata sul terreno del diritto comunitario, volta a garantire un costante e progressivo adeguamento delle prescrizioni concernenti gli impianti inquinanti all'evoluzione tecnologica: in tema di autorizzazione integrata ambientale.

Stanti tali premesse, ed entro un contesto normativo finalizzato ad assicurare un adeguato grado di tutela dell'ambiente, apparirebbe manifestamente irragionevole il congelamento delle condizioni dell'autorizzazione, quanto alle prescrizioni relative all'impianto, per un periodo di quindici anni, quando la sempre più rapida evoluzione della tecnologia avrebbe invece consentito, nel frattempo, di ricorrere ad adattamenti tecnici idonei ad una più efficace salvaguardia dell'ambiente, senza nel contempo implicare costi sproporzionati rispetto all'utilità conseguita. Del resto, l'esigenza di tutelare l'affidamento dell'impresa circa la stabilità delle condizioni fissate dall'autorizzazione è certamente recessiva a fronte di un'eventuale compromissione, se del caso indotta dal mutamento della situazione ambientale, del limite «assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive» (sentenza n. 127 del 1990). Essa, inoltre, non può prevalere sul perseguimento di una più efficace tutela di tali superiori valori, ove la tecnologia offra soluzioni i cui costi non siano

sproporzionati rispetto al vantaggio ottenibile: un certo grado di flessibilità del regime di esercizio dell'impianto, orientato verso tale direzione, è dunque connaturato alla particolare rilevanza costituzionale del bene giuridico che, diversamente, ne potrebbe venire offeso, nonché alla natura inevitabilmente, e spesso imprevedibilmente, mutevole del contesto ambientale di riferimento.

Immune da censure risulta anche l'art. 284 laddove disciplina la denuncia di installazione o di modifica di impianti termici civili di potenza superiore al valore di soglia, stabilendo che essa vada trasmessa all'autorità competente mediante il modulo riportato nella Parte I dell'Allegato IX alla Parte quinta del d.lgs. n. 152 del 2006.

Sottolinea la Corte che le disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006 relative agli impianti termici civili perseguono un obiettivo di prevenzione e limitazione dell'inquinamento atmosferico (art. 282) che si inquadra nell'esercizio della competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente; quand'anche si ritenesse che ad essa si congiunga una sfera di competenza concorrente regionale, come sostenuto dalle ricorrenti, tuttavia l'art. 284 deve ritenersi comunque espressivo di un principio fondamentale della materia: il "modulo di denuncia", infatti, si limita a selezionare gli elementi tecnici necessari per constatare la corrispondenza dell'impianto ai requisiti richiesti, e in tale prospettiva fa naturalmente corpo con la previsione stessa della denuncia, che verrebbe svuotata di significato ove non si accompagnasse all'indicazione di un determinato contenuto.

Infine, la parte I, punto 4, lettera z), dell'Allegato IV alla Parte quinta colloca tra gli impianti e attività in deroga di cui all'art. 272, comma 1, gli allevamenti di bestiame con riferimento all'estensione dei terreni su cui si esercita l'utilizzazione agronomica degli effluenti, anziché, come vorrebbe la ricorrente, con riferimento «al numero dei capi ospitati».

Non risulta lesa la competenza residuale regionale in quanto la norma non si propone di disciplinare l'attività degli allevamenti di bestiame, o comunque di interferire con il processo di produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione, che costituisce il "nocciolo duro" della materia residuale dell'agricoltura (sentenza n. 12 del 2004). Essa va invece assunta nella sola prospettiva del controllo delle emissioni in atmosfera, con riguardo ad impianti ed attività «scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico».

La tematica dell'inquinamento atmosferico è venuta in rilievo anche nella sentenza n. **315**, relativa a diversi dubbi di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 giugno 2008, n. 4.

La Corte esamina l'impugnativa avverso l'art. 15, commi 3 e 4 della legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4, nella parte in cui, dettando norme in materia di autorizzazione ed esercizio degli impianti che producono emissioni in atmosfera, stabilisce: che il gestore dell'impianto presenti all'Agenzia provinciale per l'ambiente, almeno quindici giorni prima della messa in esercizio, la domanda di autorizzazione alle emissioni, indicando la data di entrata in esercizio dell'impianto; che la domanda debba essere corredata da una dichiarazione del gestore che attesti la conformità dell'impianto realizzato con il progetto precedentemente approvato ai sensi dell'art. 4 della citata legge provinciale n. 8 del 2000; che la presentazione di tale documentazione consente l'entrata in esercizio degli impianti; che successivamente, l'Agenzia provinciale per l'ambiente, entro novanta giorni dall'entrata in esercizio degli impianti, esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione alle emissioni.

Al riguardo la Corte rileva che, posto che la citata norma statale impone che l'autorizzazione preceda la messa in esercizio dell'impianto e che tale previsione costituisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente è costituzionalmente illegittima la norma provinciale in esame che deroga ad essa, consentendo al gestore di mettere in esercizio impianti che producono emissioni, prima che l'Agenzia provinciale per l'ambiente esegua il collaudo e rilasci l'autorizzazione alle emissioni. Né può ritenersi che, alla luce di quanto stabilito dal legislatore statale, la prescritta autorizzazione possa essere sostituita dalla mera dichiarazione del gestore, sottoscritta da un tecnico qualificato iscritto al relativo albo professionale, di conformità dell'impianto al progetto già approvato, non

assicurando la predetta dichiarazione un equivalente livello di tutela dell'ambiente.

Altresì fondata si rivela la censura avverso l'art. 15, comma 6, il quale, stabilisce che un impianto termico può definirsi civile quando la produzione di calore è "prevalentemente" destinata al riscaldamento di edifici o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari.

Rileva la Corte che la norma provinciale impugnata si pone chiaramente in contrasto con quella statale, in quanto in tal modo esclude dal regime autorizzatorio di cui all'art. 284 del Codice dell'ambiente non solo quegli impianti destinati ai soli usi indicati dall'art. 283 del medesimo Codice, ma anche quelli che, sia pure in misura non prevalente, siano destinati ad usi diversi. Si delinea, in altri termini, in ambito provinciale, per un numero elevato di impianti, ricondotti alla categoria degli impianti termici civili, un regime diverso da quello definito dalla legislazione statale, costituito dalla mera denuncia di installazione o modifica, evidentemente lesivo di quel livello uniforme di tutela assicurato dal legislatore statale mediante la prescrizione della preventiva autorizzazione.

#### *f) La tutela del paesaggio*

La tutela del paesaggio, sotto diversi profili, è oggetto di due decisioni.

Nella sentenza n. **166** si dichiara che viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente l'art. 6 della legge della Regione Basilicata n. 9 del 2007, nella parte in cui prevede che «le procedure autorizzative in atto (per l'inserimento di impianti eolici nel paesaggio) che non abbiano concluso il procedimento per l'autorizzazione unica sono sottoposte alla valutazione di sostenibilità ambientale e paesaggistica secondo quanto previsto dall'atto di indirizzo di cui alla delibera G.R. 13 dicembre 2004, n. 2920»

Rileva la Corte che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3», relativo al rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Tale disposizione è da ritenersi espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, in quanto, inserita nell'ambito della disciplina relativa ai procedimenti sopra cennati, ha quale precipua finalità quella di proteggere il paesaggio.

Il legislatore, infatti, ha espressamente sancito che le linee guida «sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

La prevalenza della tutela paesaggistica perseguita dalla disposizione in esame, non esclude che essa, in quanto inserita nella più ampia disciplina di semplificazione delle procedure autorizzative all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, incida anche su altre materie (produzione trasporto e distribuzione di energia, governo del territorio) attribuite alla competenza concorrente; ciò giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Altra decisione di rilievo è la sentenza n. **272**. In essa, la Corte condivide la censura avverso l'art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri), nella parte in cui «attribuisce al Parco naturale regionale lo scopo di "tutelare", oltre che di valorizzare, il patrimonio naturale, il patrimonio etnoantropologico ed il paesaggio».

Le disposizioni censurate, infatti, vengono a dettare una disciplina relativa alle aree naturali protette, materia rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

È altresì da sottolineare che il paesaggio deve essere considerato un “valore primario” ed “assoluto”, precisando, inoltre, che con il termine paesaggio si deve intendere «la morfologia del territorio, [riguardando esso] cioè l’ambiente nel suo aspetto visivo» ed ancora che «l’art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun’altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007).

Da quanto sopra affermato, deriva l’illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, dato che la legge regionale è venuta a disciplinare un ambito, quello della tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva allo Stato.

Né vale eccepire che, con successiva legge regionale, il verbo «tutelare» è stato sostituito con quello di «conservare», trattandosi di una variante puramente terminologica, del tutto equivalente sotto l’aspetto contenutistico.

Le censure proposte in riferimento all’art. 2, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge regionale n. 34 del 2007, debbono ritenersi anche trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 6 del 2008.

Altresì fondata risulta la questione riferita all’art. 8, lettera *b*) del comma 2 della stessa legge – laddove prevede che spetti al Piano del parco l’individuazione degli «interventi da assoggettare o meno al nulla osta di cui all’art. 21 della legge regionale n. 12 del 1995», nonché le ipotesi in cui lo stesso nulla osta possa essere acquisito mediante autocertificazione di un tecnico a ciò abilitato.

In tal modo, si verifica l’attenuazione o, addirittura, la scomparsa della tutela paesistica che tale disposizione determina, anche in considerazione del citato comma 3 dell’art. 18 della precedente legge regionale n. 12 del 1995, che attribuisce al piano del parco altresì il compito della tutela paesaggistica. È evidente che, là dove il piano del parco stabilisse che per un determinato territorio non occorresse il nulla osta (o lo subordinasse ad una semplice autocertificazione), per questi interventi urbanistici non vi sarebbe una doppia fase di verifica dell’ammissibilità degli interventi di trasformazione all’interno del parco medesimo (o comunque verrebbe meno la fase di competenza dei soggetti preposti alla tutela del vincolo).

Già nella sentenza n. 437 del 2008, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21, che prevedeva la «semplice “verifica di conformità” alle prescrizioni dei Piani paesistici». Nella sentenza si è sottolineato che la disposizione censurata introduceva «una procedura autorizzatoria semplificata» consentita, alla stregua di quanto prevede l’art. 143, comma 5, lettere *a*) e *b*), del d.lgs. n. 42 del 2004, soltanto a seguito di un piano elaborato d’intesa tra Regione e Ministeri competenti, «degradando, in tal modo, la tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica».

Parimenti, nella sentenza n. 180 del 2008, si è affermata l’illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Piemonte che sostituiva, nell’ambito di un Parco, il piano d’area al piano paesaggistico, sul rilievo secondo cui, in tal modo, veniva alterato «l’ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica».

Si è precisato, altresì, che la disposizione censurata veniva a violare «il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004», oltre che l’«art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in materia di “conservazione ambientale e paesaggistica”».

È, quindi, inibito alle Regioni introdurre disposizioni che alterino questo ordine di priorità, o, comunque, determinino un minor rigore di protezione ambientale poiché, come sottolinea la sentenza n. 105 del 2008, «la tutela [...] apprestata dallo Stato, nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007)».

### ***g) Le aree ed i siti protetti***

La Corte, nella sentenza n. 12, non condivide le doglianze della Regione Siciliana avverso l'art. 26, comma 4-*septies*, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, introdotto dalla legge di conversione 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui prevede, tramite successivo decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati, l'istituzione di quattro parchi nazionali ricadenti in territorio siciliano.

La Corte, dopo aver ricordato che la materia dell'ambiente non è compresa in alcune di quelle rinvenibili nello Statuto regionale e che non si rinvergono disposizioni statutarie che prevedono, in materia, una disciplina derogatoria rispetto a quella stabilita, in via generale, dal secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost., e che neppure più ampie forme di autonomia possono derivare dall'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, rileva che occorre fare riferimento alla normativa di carattere generale per valutare la fondatezza della prospettata censura.

È evidente che quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'"ecosistema". Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé.

Le finalità dell'istituzione delle aree protette, quali configurate dalla lettera a) del comma 3 dell'art. 1 della relativa legge quadro fanno ritenere che per i parchi naturali nazionali, per i quali «l'intervento dello Stato» è richiesto, ai sensi del comma 1 dell'art. 2, «ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future», debba considerarsi prevalente la specifica competenza legislativa esclusiva statale relativa all'ecosistema.

Conseguentemente risulta infondata anche la censura articolata sulla base della dedotta violazione dell'art. 118 Cost. per avere lo Stato attratto a sé funzioni amministrative in assenza di esigenze che potessero giustificare il loro esercizio unitario.

Infatti, la competenza esclusiva dello Stato in tema di istituzione di parchi naturali di rilevanza nazionale esclude il presupposto stesso della censura in questione. Tra l'altro, nella Regione siciliana permane, in virtù dello Statuto di autonomia, il principio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative.

Riguardo, infine, alla asserita violazione del principio di leale collaborazione, a causa della mancata attivazione di forme di concertazione con la Regione già nella fase di individuazione di massima dei relativi territori, si osserva che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (sentenze n. 371 e n. 222 del 2008 e n. 401 del 2007), tanto più ove lo Stato abbia competenze esclusive. Si aggiunga che si è già precisato che «la competenza in ordine alla decisione iniziale per l'attivazione delle procedure in vista della istituzione di Parchi nazionali appartiene allo Stato, in quanto cura di un interesse non frazionabile» (sentenza n. 422 del 2002). Infine, coerentemente con quanto previsto dall'art. 8, comma 3, della legge n. 394 del 1991 – e anche in adesione ai principi ricavabili dalla giurisprudenza della Corte relativamente alla fase di attuazione di discipline normative riguardanti materie che possano coinvolgere interessi affidati alle cure sia dello Stato che delle Regioni – il legislatore nazionale ha previsto che i decreti presidenziali coi quali si procederà alla concreta istituzione dei ricordati parchi nazionali siano adottati d'intesa con la Regione e sentiti gli enti locali interessati. In tal modo viene prevista, con lo strumento più pregnante per ciò che riguarda il coinvolgimento della Regione, una adeguata forma di collaborazione con i soggetti sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi.

È, inoltre, da segnalare la sentenza n. **316**, nella quale la Corte esamina, tra l'altro, l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, dove si prevede che al fine di dare attuazione agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie e dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE", le province, le comunità montane e gli enti gestori delle aree naturali protette predispongono e adottano i piani di gestione previsti dalle misure di conservazione, individuate nella Delib. G.R. 27 luglio 2006, n. 2371, e contenute nell'allegato E della legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1.

Il successivo comma 2 dell'articolo 18 prevede, invece, che «[l]a Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, definisce le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione da parte dei soggetti di cui al comma 1 e quelle per l'approvazione dei suddetti piani da parte della Regione, l'individuazione degli elaborati di cui il piano di gestione si compone, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi, ferma restando la disciplina contenuta nel decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000", con riguardo ai criteri per la redazione dei piani di gestione».

La Corte, rileva che la disciplina nazionale di recepimento della direttiva 92/43/CEE è dettata, anzitutto, dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, il quale riconosce, all'art. 4, poteri normativi ed amministrativi alle Regioni ed alle Province autonome in ordine alle ZSC e, all'art. 6, reca una ulteriore disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE, già recepita con legge 11 febbraio 1992, n. 157 prevedendo, anche in tal caso, poteri normativi ed amministrativi degli enti territoriali in ordine alle ZPS.

L'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, peraltro, ha previsto che «Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Tali criteri minimi uniformi sono stati dettati con d.m. 17 ottobre 2007.

La Corte rileva di avere già vagliato la legittimità dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, affermando (sent. n. 104 del 2008) che la competenza in materia di ZPS e ZSC è esclusivamente statale e che il decreto ministeriale recante i criteri minimi uniformi è vincolante per le Regioni ordinarie.

Per quanto attiene all'art. 18, comma 1, della legge attualmente impugnata, la Regione ritiene che la disposizione censurata atterrebbe, soltanto, all'*an* dell'adozione dei vari piani, ma non al loro contenuto, il quale dovrebbe invece essere conforme ai criteri minimi dettati dal d.m. 17 ottobre 2007, nonché a quelli che saranno dettati dalla Giunta regionale in base al potere conferitogli dall'art. 18, comma 2, della medesima legge regionale n. 4 del 2008.

In proposito si osserva che l'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008 si riferisce alla delibera n. 2371 del 2006 non solo per l'individuazione dei casi in cui la tutela di un sito protetto imponga alla Provincia l'adozione di un piano di gestione, ma anche per l'indicazione delle misure di conservazione ivi indicate. La disposizione impugnata prevede, infatti, espressamente non solo l'adozione dei piani da parte delle Province, ma anche che questi siano conformi alle misure di conservazione individuate nella predetta delibera regionale.

Alla luce dell'evidente contrasto tra il d.m. 17 ottobre 2007 e la delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006, e considerato che la disciplina recata da detta delibera riduce la tutela ambientale delle aree ZPS, deve, conseguentemente, essere dichiarata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008.

Viene, poi, dichiarata, per le stesse ragioni e sempre in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 18, comma 2, della legge regionale n.



4 del 2008.

Il richiamo delle sole linee guida ministeriali del 2002 ed il mancato richiamo del d.m. 17 ottobre 2007, non possono ritenersi una innocua dimenticanza, superabile in via interpretativa, bensì costituiscono una chiara lesione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

Con tale omissione, infatti, la legge regionale, implicitamente, autorizza la Giunta a continuare a dare attuazione alla propria deliberazione n. 2371 del 2006 anche là dove questa fosse in contrasto con il sopravvenuto d.m. 17 ottobre 2007.

#### ***h) La tutela della fauna***

La disciplina della tutela della fauna viene in considerazione per quel che attiene sia alla fauna ittica che a quella selvatica.

Con riferimento alla prima, la Corte annulla, nella sentenza n. **30**, la deliberazione della Giunta regionale della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438, dichiarando che non spetta alla Regione Veneto stabilire che le specie ittiche carpa (*Cyprinus carpio*), pesce gatto (*Ictalurus melas*), trota iridea (*Oncorhynchus mykiss*) e lavarello (*Coregonus lavaretus*) devono essere considerate "specie para-autoctone";

Per la Corte, la disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica.

In linea generale, si osserva che lo Stato nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, può porre limiti invalicabili di tutela.

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, però, se lo ritengono opportuno, di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

Nello specifico ambito della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali la direttiva 92/43/CEE impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il d.P.R. n. 357 del 1997 (come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003), consentendo (art. 12, comma 2) la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida da emanarsi dal Ministero dell'Ambiente, previa acquisizione, tra gli altri, del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e (art. 12, comma 3) vietando espressamente (ed in via generale) la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone».

Il suddetto d.P.R. ha provveduto a definire il concetto di autoctonia, prevedendo che debba considerarsi (art. 2, lettera *o-quinqies*) autoctona la popolazione o specie che per motivi storico-ecologici è indigena del territorio italiano e (lettera *o-sexies*) non autoctona quella non facente parte originariamente della fauna indigena italiana.

Tale disciplina detta, limiti inderogabili alla competenza normativa regionale e questi risultano violati dalla deliberazione impugnata, stante la non autoctonia delle quattro specie ittiche di cui si discute e considerato che il provvedimento regionale impugnato deroga in senso peggiorativo ad un divieto dettato da ragioni di cautela a protezione e tutela dell'ecosistema.

In ordine alla fauna selvatica, con la sentenza n. **165**, la Corte esamina l'impugnativa di numerose disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6, concernenti la programmazione faunistica e l'esercizio dell'attività venatoria.

La Corte premette che «la disciplina statale che delimita il periodo venatorio [...] è stata ascritta al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome» e che «le disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili» hanno carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 227 del 2003, che richiama la sentenza n. 323 del 1998).

Di conseguenza, viene dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2 della legge regionale, dove si prevede, al comma 1, che «Ai fini dell'applicazione della presente legge, il territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia è sottoposto al regime giuridico della Zona faunistica delle Alpi» e, al comma 3, afferma che «la Regione destina a protezione della fauna una quota del territorio agro-silvo-pastorale non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento».

Rileva, al riguardo, la Corte che diversamente da tale disciplina, sulla base dell'art. 11, comma 1, della legge n. 157 del 1992 il territorio delle Alpi si connota per la consistente presenza della tipica flora e fauna alpina e, in ragione di ciò, viene considerato zona faunistica a sé stante.

In particolare, l'art. 10, comma 3, della citata legge prevede che «il territorio agro-silvo-pastorale di ogni Regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, fatta eccezione per il territorio delle Alpi di ciascuna Regione, che costituisce una zona faunistica a sé stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 a 20 per cento».

Queste considerazioni indicano che il legislatore regionale, nel sottoporre l'intera Regione Friuli-Venezia Giulia al regime giuridico della zona faunistica delle Alpi, ha, irragionevolmente, limitato la quota di territorio da destinare a protezione della fauna selvatica, con ciò violando gli standard minimi ed uniformi di tutela di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e, in particolare, ponendosi in contrasto con quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 10 e 11 della legge n. 157 del 1992, in ragione del quale l'individuazione del territorio delle Alpi quale zona faunistica a sé stante presuppone la presenza di peculiari caratteristiche.

Fondata, per identica motivazione, è dichiarata la questione relativa all'art. 19, laddove la disposizione impugnata si propone di disciplinare la gestione e l'organizzazione dell'attività venatoria nel territorio regionale e, a tal fine, prevede la creazione di un'Associazione dei cacciatori affidandole i compiti sopra indicati, stabilendo, tra l'altro, che l'Assemblea degli eletti sia composta da «un'adeguata e omogenea rappresentanza dei cacciatori sia territoriale [...] che per tipologia di caccia».

Di contro, l'art. 14, comma 1, della legge statale n. 157 del 1992 stabilisce che le Regioni, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e le Province interessate, ripartiscono in ambiti territoriali di caccia il territorio agro-silvo-pastorale, destinato alla caccia programmata.

Il successivo comma 10 dello stesso art. 14, prevede che «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

Risulta evidente la difformità della normativa regionale impugnata rispetto a quanto previsto dall'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 che, nel fissare i criteri di composizione degli organi preposti alla gestione dell'attività venatoria negli ambiti territoriali individuati secondo le modalità indicate, fissa uno standard minimo ed uniforme di composizione degli organi stessi che deve essere garantito in tutto il territorio nazionale.

Parimenti fondate si rivelano le questioni riguardanti i successivi commi 8 e 9 dell'art. 23. In particolare, il comma 8 prevede che «la fruizione venatoria nelle aziende agri-turistico-venatorie

non costituisce giornata di caccia ed esonera dall'obbligo dell'indicazione delle giornate fruite e dei capi abbattuti» ed il successivo comma 9 che nelle medesime aziende «sono consentiti l'addestramento e l'allenamento di cani da caccia e di falchi e l'effettuazione di gare e prove cinofile anche con l'abbattimento di fauna di allevamento, appartenente alle specie cacciabili, durante tutto il periodo dell'anno».

La Regione Friuli-Venezia Giulia, nell'escludere che l'attività venatoria svolta all'interno delle aziende agri-turistico-venatorie sia considerata caccia, nonché nell'estendere il permesso di caccia nelle suddette aziende a «tutto il periodo dell'anno», introduce una irragionevole deroga alla rigida disciplina sulle modalità di esercizio della caccia che contrasta con gli standard minimi ed uniformi di tutela della fauna, quali previsti dalla legislazione dello Stato.

Altresì fondata anche la questione avente ad oggetto l'art. 44 della legge regionale n. 6 del 2008, laddove prevede che la cattura degli uccelli avvenga «esclusivamente» attraverso l'uso di impianti fissi «a reti orizzontali (prodine) e verticali (roccoli e bressane)» e che «le amministrazioni possano individuare un impianto compreso tra quelli attivati da destinare a cattura per l'allevamento amatoriale e ornamentale».

Ricorda la Corte che, con la sentenza n. 124 del 1990, è stata già dichiarata l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni contenute nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17, che consentivano l'utilizzo, quali mezzi di cattura, della bressana, del roccolo, della prodina e delle panie; mezzi già qualificati come non selettivi che risultano, tra l'altro, in contrasto con la stessa normativa internazionale e specificamente con la citata Convenzione di Berna del 1979.

Infine, non fondata risulta, invece, la questione inerente all'art. 23 comma 7 prevede che «nelle aziende agri-turistico-venatorie è consentita, per tutta la stagione venatoria, l'immissione e l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente alle specie cacciabili» in quanto tale previsione è conforme all'art. 16, comma 1, lettera *b*), della legge statale n. 157 del 1992, laddove consente alle Regioni di «autorizzare, regolamentandola, l'istituzione di aziende agri-turistico-venatorie, ai fini di impresa agricola, soggette a tassa di concessione regionale, nelle quali sono consentiti l'immissione e l'abbattimento per tutta la stagione venatoria di fauna selvatica di allevamento».

In applicazione dei principi posti dalla sentenza n. **165**, con la sentenza n. **272** si riscontra la violazione del riparto di competenze in tema di tutela dell'ambiente dell'art. 8, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34, il quale, prevedendo che nelle aree qualificate come «paesaggio protetto» non siano operanti i limiti e i divieti all'attività venatoria, di cui alle leggi quadro statali, incide sulla materia della protezione della fauna selvatica.

### *i) Le valutazioni ambientali*

Nel 2009, la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi anche sulle principali valutazioni ambientali.

Con la sentenza n. **225**, la Corte affronta le questioni sollevate da diverse regioni nei confronti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale), riferite alla disciplina della VAS, la quale, come ricorda la stessa Corte, interviene nell'ambito di piani o programmi statali o regionali ed ha ad oggetto unicamente profili di compatibilità ambientale, ponendosi solo come uno strumento conoscitivo e partecipativo nella scelta dell'autorità che propone il piano o programma, al solo fine di assicurare che venga salvaguardato e tutelato l'ambiente.

Tra le disposizioni censurate, vi è, anzitutto, l'art. 4, comma 1, lettera *a*), n. 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che la normativa in esame ha l'obiettivo di promuovere l'utilizzo della valutazione ambientale nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali.

In tal modo, secondo la regione ricorrente, ridurrebbe l'ambito applicativo della VAS e non si considererebbe «che sussistono aree urbane eccedenti la definizione comunitaria di "piccole aree a livello locale" la cui pianificazione, pur non rientrando nel concetto di "pianificazione

sovracomunale", può avere un significativo impatto sull'ambiente».

La Corte ritiene che la questione poggi su di un erroneo presupposto interpretativo poiché l'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, prevede che è possibile sottoporre alla VAS «piccole aree a livello locale», se i piani o i programmi che ne determinano l'uso possono avere effetti significativi sull'ambiente, senza affatto distinguere tra aree di livello sovracomunale, comunale o infracomunale.

Anche la questione sollevata nei confronti dell'art. 6, del citato d.lgs. n. 152 del 2006 (ora art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. correttivo n. 4 del 2008), che disciplina la Commissione tecnica statale per le valutazioni ambientali, per assicurare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio il necessario supporto tecnico – scientifico, viene respinta poiché la disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di talché le Regioni non hanno alcun titolo per reclamare la partecipazione ad un organo statale, quale è, appunto, la predetta Commissione, che svolge funzioni amministrative dirette alla tutela e conservazione dell'ambiente, come tali, riferibili ad una materia di esclusiva competenza statale.

In questo contesto la possibilità per ciascuna Regione interessata di designare un esperto in tale organo, non imposta dalla Costituzione, discende quindi dalla scelta discrezionale della legge statale.

La Corte ritiene, poi, che le competenze regionali non siano violate dall'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, dove si prevede che siano sottoposti a VAS anche i piani e programmi concernenti la definizione del quadro di riferimento per la realizzazione di opere, le quali, pur non essendo sottoposte a VIA, possano avere effetti significativi per l'ambiente, secondo un giudizio (c.d. *screening*) espresso dalla sottocommissione statale competente per la VAS.

Di contro la Corte rileva che è la stessa direttiva 2001/42/CE ad imporre agli Stati di sottoporre a VAS anche quei piani o programmi che, seppure non ricompresi tra quelli che vi sono soggetti per legge, possono avere un rilevante impatto ambientale.

Gli articoli da 8 a 14 del d.lgs. n. 152 del 2006, che recano la disciplina generale della VAS, sono impugnati, in quanto recherebbero discipline di dettaglio in una materia, che sarebbe riconducibile in prevalenza alle competenze regionali in materia di governo del territorio e tutela della salute e, comunque non sarebbe possibile una disciplina unilaterale da parte dello Stato, se non per quanto riguarda la enucleazione di principi fondamentali, essendo la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente limitata alla predisposizione di «*standards* di tutela uniformi».

Ad avviso della Corte le questioni non sono fondate in quanto la disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ed in siffatta materia la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela «adeguata e non riducibile».

L'art. 9, commi 2, secondo periodo, 4 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 specificano il contenuto del rapporto ambientale. L'art. 10, commi 2, secondo periodo, e 3, specificano le forme di pubblicità della sintesi non tecnica del rapporto ambientale. L'art. 12, commi 2, 3 e 4, specifica, tra l'altro, le modalità del giudizio di compatibilità ambientale. L'art. 14, comma 3, specifica le forme di pubblicità delle misure correttive dei piani adottati. L'allegato I alla parte seconda specifica, infine, le informazioni da inserire in detto rapporto.

L'addotta violazione del principio di leale collaborazione non viene condivisa dalla Corte, non essendo lo Stato tenuto a concordare con le Regioni le norme di dettaglio di una disciplina riconducibile alla sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Non lede le competenze regionali l'art. 10, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, dove si prevede che i depositi e le pubblicazioni effettuate per la VAS sostituiscono ad ogni effetto le modalità di informazione e partecipazione eventualmente previste in via ordinaria dalle procedure di adozione e approvazione di detti piani e programmi.

Rileva la Corte che la generica ed indeterminata prescrizione di tale disposizione deve essere

interpretata come riferita alle sole forme pubblicitarie e partecipative dei piani statali, non potendosi ritenere che lo Stato, in evidente violazione delle attribuzioni delle Regioni, abbia inteso sopprimere le forme pubblicitarie e gli istituti partecipativi degli atti pianificatori o programmatori regionali.

L'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, prevedendo che l'autorità preposta alla valutazione ambientale emette il giudizio di compatibilità ambientale, che costituisce presupposto per la prosecuzione del procedimento di approvazione del piano e del programma, non lede le competenze regionali poiché il giudizio di compatibilità ambientale deve essere inteso, non come una autorizzazione, bensì come presupposto per la prosecuzione del procedimento di pianificazione o programmazione. Ciò, in particolare, è desumibile dalle previsioni dell'art. 12, comma 3, il quale afferma che l'approvazione del piano «tiene conto» del parere contenuto nel giudizio di compatibilità ambientale e da quella dell'art. 4, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, il quale afferma che i provvedimenti di approvazione di piani e di programmi sono emessi sulla base della valutazione ambientale strategica.

Non condivisibili risultano anche le doglianze avverso gli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 152 del 2006, che recano disposizioni specifiche per la VAS in sede statale, censurati in quanto ometterebbero qualsiasi possibilità di intervento di istanze regionali nel procedimento che conduce alla approvazione del piano e non terrebbero, pertanto, conto dell'incidenza del programma proposto sul governo del territorio.

Per la Corte, la VAS, concludendosi con un "giudizio di compatibilità ambientale" rientra nella materia della tutela dell'ambiente ed individua in concreto i limiti di tutela ambientale che devono essere rispettati, mentre, d'altro canto, la Regione ai sensi dell' art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006 può designare un componente della Commissione statale competente.

Con riguardo, infine, all'articolo 21 del d.lgs. n. 152 del 2006, esso prevede che sono sottoposti a valutazione ambientale strategica in sede regionale o provinciale i piani e programmi di cui all'art. 7, la cui approvazione compete alle Regioni o agli enti locali.

La Corte non condivide la censura secondo cui tali disposizioni lascerebbero uno spazio inesistente alla normativa regionale anche rispetto alle procedure di competenza della Regione, in quanto lo Stato esercita una sua competenza esclusiva e le Regioni non hanno titolo per contestare le scelte discrezionali effettuate dal legislatore statale. Del resto, la stessa esistenza di una VAS in sede regionale ha il suo unico fondamento nella legge statale che, ad un tempo, la prescrive e la consente, e non nella Costituzione, che assegna, invece, allo Stato la competenza in materia di tutela dell'ambiente.

Nella sentenza n. **234**, la Corte esamina i ricorsi volti a contestare la legittimità costituzionale delle norme contenute nel Codice dell'ambiente (d.lgs 152 del 2006) relativamente alla disciplina del procedimento amministrativo di valutazione di impatto ambientale (cosiddetta VIA).

L'art. 23, comma 4, del Codice, nella parte in cui esclude dalla VIA i progetti relativi ad opere ed interventi destinati a scopi di protezione civile, come pure i progetti relativi ad opere di carattere temporaneo viene censurato per contrasto con il diritto comunitario (il quale prevede, con la direttiva 85/337/CEE, l'esclusione dalla VIA solo per i progetti relativi ad opere ed interventi destinati a scopi di difesa nazionale).

Per la Corte, la dedotta violazione è solo apparente, in quanto non è inibito allo Stato prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile o aventi carattere meramente temporaneo. D'altronde, il comma 5 del medesimo art. 23 contiene una significativa norma di raccordo tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, prevedendo che per i progetti relativi ad opere di protezione civile o disposti in situazioni di necessità e d'urgenza a scopi di salvaguardia dell'incolumità delle persone da un pericolo imminente o a seguito di calamità, nonché per opere di carattere temporaneo, l'autorità competente comunica alla Commissione europea, «prima del rilascio dell'eventuale esenzione, i motivi che giustificano tale esenzione ai

sensi dell'articolo 2, comma 3, lettera e), della direttiva 85/337/CEE».

La Corte non condivide neppure le doglianze regionali avverso gli artt. 25, comma 1, lettera a), 35 e 42, commi 1 e 3, del Codice, laddove hanno disposto che siano sottoposti a valutazione di impatto ambientale, in sede statale, anche i progetti localizzati sul territorio di più Regioni o che comunque possono avere impatti rilevanti su più Regioni.

Per la Corte è sufficiente osservare che la materia che viene in rilievo nella normativa sulla valutazione d'impatto ambientale è quella della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato. Ne consegue che, seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, soprattutto nel campo della tutela della salute, deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame disciplinato dalle censurate disposizioni nazionali, il citato titolo di legittimazione statale.

Per quanto riguarda la addotta indebita attribuzione allo Stato di funzioni amministrative spettanti alle regioni, la Corte dopo avere rilevato come, vertendosi in materia di competenza esclusiva dello Stato, spetti al legislatore nazionale attribuire le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo, sottolinea che, nella specie, l'attribuzione ad organi centrali delle competenze amministrative previste dalle norme censurate si giustifica, alla luce del principio di sussidiarietà, in quanto vengono in rilievo procedimenti amministrativi che, incidendo su più territori regionali, necessitano di una gestione unitaria per assicurare uno svolgimento adeguato delle relative funzioni.

Ad ogni buon conto, l'art. 35, comma 1, del Codice ha previsto il coinvolgimento, mediante parere, delle Regioni interessate per le opere e i progetti «localizzati sul territorio di più Regioni o che comunque possono avere impatti rilevanti su più Regioni».

Viene da ultimo respinta la doglianza avverso l'art. 26, che disciplina la fase introduttiva del procedimento di VIA, laddove il comma 3 prevede che «in ragione delle specifiche caratteristiche dimensionali e funzionali dell'opera o intervento progettato, ovvero in ragione del numero degli enti locali potenzialmente interessati e della dimensione documentale del progetto e del relativo studio di impatto ambientale, il committente o proponente, attivando a tale fine una specifica fase preliminare, può chiedere di essere in tutto o in parte esonerato dagli adempimenti prescritti, ovvero di essere autorizzato ad adottare altri sistemi di divulgazione appropriati».

La Corte non ritiene sussistente il denunciato contrasto tra le disposizioni contenute nel comma 3 e il diritto comunitario.

L'art. 6, comma 1, della direttiva 85/337/CEE si limita ad enunciare il principio del coinvolgimento delle «autorità che possono essere interessate al progetto», lasciando poi agli Stati membri il potere di modulare, nell'esercizio della propria discrezionalità nella fase di attuazione della prescrizione comunitaria, lo svolgimento dell'*iter* procedimentale. E ciò in linea non solo con la natura della norma comunitaria evocata, ma anche con la regola che demanda normalmente alle autorità nazionali il compito di disciplinare gli aspetti formali e procedurali relativi alle specifiche competenze dei diversi livelli di governo degli Stati membri dell'Unione. Nella specie, il legislatore statale, rispettando l'obiettivo posto a livello europeo, si è limitato ad esonerare il committente o proponente l'opera o l'intervento dall'attivare forme di coinvolgimento dei soggetti di cui al comma 2 dello stesso art. 26 in presenza delle specifiche ragioni puntualmente indicate nella prima parte della disposizione impugnata.

### ***j) Il danno ambientale***

La sentenza n. **235** ha ad oggetto la disciplina del danno ambientale recata dal d.lgs. n. 152 del 2006.

La Corte esamina l'impugnativa avverso l'art. 299, comma 5, del Codice dell'ambiente, in base al quale «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con proprio decreto, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e delle attività produttive, stabilisce i criteri per le attività istruttorie volte all'accertamento del danno ambientale e per la riscossione della

somma dovuta per equivalente patrimoniale».

Contrariamente a quanto asserito dalle regioni ricorrenti, la Corte non ravvisa alcuna violazione delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione.

Al riguardo, si precisa che «la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente [...] deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore». La suddetta normativa, pertanto, «rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni [...] in materie di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente e, quindi, altri interessi». Da ciò consegue che la disciplina statale di tutela dell'ambiente rappresenta «un limite alla disciplina che le Regioni [...] dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate [...]» nell'esercizio di competenze loro proprie. Secondo tale giurisprudenza costituzionale, quindi, lo Stato detta, in materia di tutela dell'ambiente, una disciplina inderogabile *in pejus*, che si impone all'autonomia delle Regioni e le vincola, anche quando esse esercitino la potestà legislativa loro riconosciuta dalla Costituzione in altre materie. Tale ricostruzione del rapporto fra i due ordini di potestà legislative in termini di «prevalenza» della disciplina ambientale statale su quella dettata dalle Regioni in materie di loro competenza (nel senso che la tutela dell'ambiente è un presupposto della sua fruizione) non consente pertanto di ravvisare, in particolare nella specifica materia del danno ambientale, una «interferenza» fra competenze, che invece costituisce il presupposto dell'applicazione del principio di leale collaborazione.

Neppure risultano lesivi del principio di leale collaborazione né delle competenze amministrative regionali gli artt. 304, comma 3, 305, comma 2, e 306, comma 2, del Codice dell'ambiente, i quali disciplinano l'azione amministrativa di prevenzione e ripristino del danno ambientale, attribuendo all'amministrazione statale, in particolare, il potere di chiedere informazioni all'operatore, di ordinargli specifiche misure di prevenzione o ripristino, nonché di assumere direttamente tali misure.

Per la Corte la prevalenza della disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente sulla disciplina dettata dalle Regioni, in materie di loro competenza, in ordine all'uso o alla fruizione dell'ambiente stesso, non consente di ravvisare, in particolare nella specifica materia del danno ambientale, il presupposto dell'applicazione del principio di leale collaborazione, cioè la «interferenza» fra competenze legislative statali e regionali.

La circostanza che lo Stato non sia obbligato ad allocare le funzioni amministrative di prevenzione e riparazione del danno ambientale secondo moduli collaborativi non esclude, peraltro, che il contenuto della scelta allocativa compiuta dal legislatore statale possa essere censurato dalla Regione ricorrente in relazione al diverso parametro rappresentato dall'art. 118 Cost. Quest'ultimo, infatti, nel vincolare naturalmente anche le scelte allocative compiute in sede di esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, esprime un criterio di preferenza a favore del livello amministrativo più vicino ai cittadini, al quale può derogarsi solo in presenza di esigenze di esercizio unitario, che giustificano l'attribuzione della competenza all'amministrazione statale. Nel caso in esame, la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale.

Immune da censure si rivela, poi, l'art. 306, commi 1, 2 e 5, del Codice dell'ambiente, il quale, in punto di determinazione delle misure di ripristino ambientale, prevede che l'operatore individui le possibili misure e le presenti per l'approvazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (comma 1), il quale individua quali misure debbano essere attuate (comma 2), assicurando la partecipazione dei soggetti interessati (comma 5).

Per la Corte è sufficiente ribadire che in materia di danno ambientale non può sussistere alcuna «interferenza» fra competenza legislativa statale e regionale, attesa la prevalenza della prima, finalizzata alla tutela dell'ambiente, sulla seconda, che inerisce invece all'uso e alla fruizione del bene ambiente. Né rileva l'asserito «ambito di operatività eccessivo» della disciplina statale, dal momento che, vertendosi in una materia di esclusiva competenza dello Stato, non viene in rilievo la dicotomia norme di principio - norme di dettaglio.

Con riferimento alla asserita violazione dell'art. 118 Cost., deve ritenersi che la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative relative al ripristino ambientale trovi una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che lo svolgimento di esse risponda a criteri di uniformità e unitarietà.

Viene, da ultimo respinta l'impugnativa avverso gli artt. 312 e 313 del Codice dell'ambiente, che regolano l'ordinanza per il risarcimento del danno ambientale e la relativa istruttoria. Le norme prevedono che, sulla base di una istruttoria dettagliatamente regolata dall'art. 312, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio possa adottare una ordinanza immediatamente esecutiva che ingiunge al responsabile del danno il ripristino ambientale, a titolo di risarcimento in forma specifica, oppure, ove questo risulti impossibile o eccessivamente oneroso, il pagamento di una somma di denaro, a titolo di risarcimento per equivalente.

Non sussiste, infatti, la lamentata violazione sia del principio di leale collaborazione sia dell'art. 118 Cost., parametro invocato, in quanto le norme censurate non prevederebbero «alcun coinvolgimento degli enti regionali e locali» nel procedimento per l'emanazione dell'ordinanza ministeriale che ingiunge il ripristino ambientale.

Per la Corte è sufficiente ripetere che non è rinvenibile, in tema di danno ambientale, alcuna «interferenza» fra competenze legislative che imponga l'applicazione dell'asseritamente violato principio di leale collaborazione; dall'altro lato, la scelta legislativa di attribuire all'amministrazione statale, anziché alle diverse amministrazioni regionali, il potere di adottare l'ordinanza che ingiunge al responsabile del danno ambientale il risarcimento trova una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che tale speciale potere amministrativo venga esercitato secondo criteri di uniformità e unitarietà.

### ***1.1.13. L'operare congiunto della competenza in tema di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (lettera s) con altre competenze***

La «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», oltre ad essere invocata come titolo competenziale autonomo, è stata presa in considerazione in combinazione con uno o più altri titoli competenziali, ad ulteriore dimostrazione della centralità che la materia ha avuto nel contenzioso tra Stato e Regioni del 2009.

#### ***a) «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e «tutela della concorrenza» (secondo comma, lettera e)***

Nella sentenza n. **88**, la Corte dichiara che non lede le competenze regionali l'art. 2, comma 165, della legge n. 244 del 2007, concernente il contenuto delle direttive che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas emana relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche.

La Corte ritiene che le molteplici previsioni di cui si compone la norma impugnata, in ragione delle finalità cui appaiono ispirate e dell'obiettivo fascio di interessi che ne vengono incisi, siano riconducibili, con un giudizio di prevalenza rispetto alla materia dell'energia, a materia di competenza esclusiva dello Stato.

L'Autorità è incaricata di regolare e controllare uno snodo fondamentale ai fini dell'efficiente funzionamento del mercato dell'energia elettrica, fissando le condizioni atte a garantire a tutti gli utenti della rete la libertà di accesso a parità di condizioni, l'imparzialità e la neutralità del



servizio di trasmissione e dispacciamento.

È evidente, infatti, che l'accesso alla rete sulla base di condizioni tecniche ed economiche preliminarmente definite allo scopo di assicurare la parità degli operatori funge da requisito indispensabile, affinché possa svilupparsi il libero gioco della concorrenza nell'ambito di un mercato ove è particolarmente avvertito il "rischio di posizioni dominanti" e di "comportamenti predatori" (punto 2 del "Considerando" della direttiva 2003/54/CE).

Con riguardo all'energia prodotta da fonti rinnovabili, si incrocia con tali compiti l'obiettivo, di derivazione comunitaria, di "promuovere in via prioritaria le fonti energetiche rinnovabili, poiché queste contribuiscono alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile"; il legislatore nazionale ha infatti previsto "l'obbligo di utilizzazione prioritaria dell'energia elettrica prodotta o comunque immessa nel sistema elettrico nazionale" (art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 79 del 1999), ammettendo in tal modo una parziale deroga, consentita dal diritto comunitario, alla perfetta parità di accesso alla rete, sorretta da finalità di protezione dell'ecosistema.

Le direttive che l'Autorità è tenuta ad adottare, in punto di collegamento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili alla rete elettrica, esprimono perciò il punto di sintesi tecnicamente necessario per assicurare, in questo particolare ambito, l'assetto concorrenziale del mercato con modalità e forme compatibili rispetto al prioritario obiettivo di incentivare l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili, a fini di tutela ambientale: esse, in altri termini, si trovano all'incrocio delle competenze esclusive dello Stato in materia di "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera *e* della Costituzione) e di "tutela dell'ambiente" (art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione).

Per tale ragione, la norma impugnata, pur ripercuotendosi sulle materie della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, è caratterizzata dalla finalità prevalente di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale.

Assunta tale premessa, non sussiste neanche l'addotta violazione del principio di leale collaborazione poiché l'allocatione della funzione amministrativa che abbia per oggetto materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato non può spettare, infatti, che alla legge statale, la quale vi provvederà in conformità all'art. 118 della Costituzione.

Quanto alle doglianze relative alla violazione dei moduli collaborativi intercorrenti tra Stato e Regioni con riguardo all'approvazione legislativa della norma impugnata, è agevole osservare, che per pacifica giurisprudenza di questa Corte "l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione" (sentenze n. 371 e n. 159 del 2008).

Di particolare rilievo, nel quadro di una concorrenza tra tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, è la sentenza n. **246**.

La Corte non vi rinviene alcuna espropriazione di poteri legislativi delle regioni nell'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006, che individua nell'autorità d'ambito la struttura alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale «è trasferito l'esercizio delle competenze» spettanti agli enti locali «in materia di gestione delle risorse idriche».

Invero, i poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma censurata attengono all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali ed, in particolare, su quello dei servizi pubblici locali. La disposizione attiene, infatti, alla tutela della concorrenza, laddove prevede il superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche attraverso l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito, allo scopo di consentire la razionalizzazione del mercato, con la determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap*, diretto a garantire la concorrenzialità e l'efficienza delle prestazioni. La stessa disposizione attiene anche alla tutela dell'ambiente, perché l'allocatione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle

risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della “biosfera” intesa «come “sistema” [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007).

Ancora, gli artt. 154 e 155 del d.lgs 152 del 2006, che dettano i criteri per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, non violano le competenze regionali, perché tale disciplina è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela dell’ambiente e alla tutela della concorrenza. Attraverso la determinazione della tariffa nell’ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato, infatti, livelli uniformi di tutela dell’ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l’uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell’ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico). La finalità della tutela dell’ambiente viene, inoltre, in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare. Tra tali costi il legislatore ha, infatti, incluso espressamente quelli ambientali, da recuperare «anche secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 154, comma 2). I profili della tutela della concorrenza vengono poi in rilievo perché alla determinazione della tariffa provvede l’Autorità d’ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all’utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere *c, d, e*). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante (sentenze nn. 335 e 51 del 2008).

La Corte non condivide neppure la doglianza secondo cui lo Stato non ha potestà regolamentare per la disciplina concernente i criteri per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (art. 154, commi 2 e 3), in quanto tale disciplina è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela della concorrenza e alla tutela dell’ambiente, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che quest’ultimo ha, nella specie, potestà regolamentare ai sensi dell’art. 117, sesto comma, Cost., senza che vengano in rilievo le invocate esigenze di leale collaborazione.

Negli stessi termini viene respinta la censura avverso l’art. 156, il quale disciplina le modalità di riscossione della tariffa da parte del gestore del servizio idrico integrato poiché tale attività è riconducibile alle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell’ambiente.

***b) «Tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema» e «ricerca scientifica e tecnologica»  
(terzo comma)***

La Corte si sofferma, nella sentenza n. 247, sulla questione di costituzionalità avente ad oggetto l’art. 265, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Tale disposizione, ad avviso della Regione ricorrente, nel prevedere che il Ministro dell’ambiente, di concerto con quelli dell’istruzione, università e ricerca e delle attività produttive, individui con proprio decreto le forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le università e presso le imprese e i loro consorzi, lederebbe l’art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuirebbe ad organi dello Stato centrale competenze regolamentari nella materia della ricerca scientifica, attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

La Corte, dopo avere ribadito che le tematiche connesse alle forme di bonifica ambientale rientrano nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» rileva che lo stesso legislatore nazionale, attraverso il coinvolgimento del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, ha inteso valorizzare il profilo normativo connesso con la tematica della ricerca scientifica e tecnologica, materia questa effettivamente assegnata, ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost., alla competenza concorrente delle Regioni.

In tale ottica, peraltro conformemente alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 133 del

2006), onde ricondurre a legittimità costituzionale la norma, diversamente in contrasto col principio di leale collaborazione attesa la obiettiva implicazione della materia di legislazione concorrente, è necessario prevedere che nella fase di attuazione della disposizione e, quindi, sia per ciò che riguarda l'individuazione delle forme di promozione ed incentivazione sia per ciò che riguarda la loro concreta realizzazione, debba essere previsto il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali.

A tal fine, si ritiene che lo strumento idoneo sia quello dell'acquisizione, in sede procedimentale, anteriormente alla espressione del concerto dei Ministri dell'istruzione e delle attività produttive, del parere della Conferenza unificata.

*c) «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e «tutela della salute» (terzo comma)*

Secondo quanto rilevato nella sentenza n. 250, non incide sulle competenze regionali l'art. 281, comma 10, d.lgs. n. 152 del 2006, là dove stabilisce che «fatti salvi i poteri stabiliti dall'articolo 271 in sede di adozione dei piani e dei programmi ivi previsti e di rilascio dell'autorizzazione, in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, le Regioni e le Province autonome, con provvedimento generale, previa intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro della salute, per quanto di competenza, possono stabilire valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio degli impianti, più severi di quelli fissati dagli allegati al presente titolo, purché ciò risulti necessario al conseguimento dei valori limite e dei valori bersaglio di qualità dell'aria».

Osserva la Corte che il d.lgs. n. 152 del 2006 riconosce alle Regioni un ampio margine di intervento, al fine di conferire esecuzione e talora di rendere eventualmente più severa la disciplina statale concernente l'inquinamento atmosferico.

Il ruolo e l'ampiezza delle funzioni affidate alle Regioni vanno perciò apprezzati alla luce dell'assetto complessivo del decreto legislativo impugnato e non possono viceversa divenire oggetto, come vorrebbero le ricorrenti, di una valutazione parcellizzata sulla base di una sola tra le disposizioni di cui esso si compone.

L'art. 281, comma 10, si inserisce in tale più ampio contesto di valorizzazione delle competenze regionali, aprendo un ulteriore campo di intervento alle Regioni, in presenza di situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedano una particolare tutela ambientale, ma nel contempo ne subordina la relativa azione all'intesa con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della salute.

Nel concorso della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente con quella concorrente in materia di tutela della salute, la disposizione censurata provvede ad allocare l'esercizio della funzione in sede regionale, dimostrandosi in tal modo rispettosa dell'art. 118 Cost., mentre la previsione dell'intesa agisce da strumento di raccordo idoneo a soddisfare il canone della leale collaborazione, in presenza di una concorrenza di competenze dello Stato e della Regione.

Nella medesima decisione si afferma che l'art. 287, disponendo che il personale addetto alla conduzione di impianti termici civili di potenza superiore ad una certa soglia debba munirsi di un patentino di abilitazione non viola le competenze regionali in quanto tale previsione non si esaurisce certamente in un aspetto di mero dettaglio della normativa dettata «ai fini della prevenzione e della limitazione dell'inquinamento atmosferico» (art. 282, comma 1), ma ne costituisce piuttosto un cardine, dal momento che affida tale compito solo a chi disponga di una formazione professionale che lo renda idoneo a prevenire, e comunque a gestire nel migliore dei modi, gli effetti pregiudizievoli per l'ambiente e la salute che potrebbero derivare sia da un errore umano, sia da un guasto tecnico: la riconducibilità di tale scelta normativa alle materie della tutela dell'ambiente e della tutela della salute, quest'ultima quanto all'articolazione di un principio fondamentale, rendono perciò infondate le censure delle Regioni che ne contestano il carattere

dettagliato.

***d) «Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e pluralità di altre competenze (secondo, terzo e quarto comma)***

In talune decisioni, il riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema viene operato in relazione a settori disciplinari che vedono una concorrenza di titoli competenziali anche piuttosto numerosi, tanto da rendere problematica l'individuazione di uno che possa dirsi prevalente.

Esempio emblematico, al riguardo, è quello contenuto nella sentenza n. **233**. La Corte dichiara immune da censure l'art. 87, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, dove si prevede l'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali nella designazione, da parte delle Regioni, delle acque marine costiere e salmastre richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo di banchi e di popolazioni naturali di molluschi bivalvi e gasteropodi, per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura commestibili per l'uomo.

Osserva la Corte che l'art. 87 ha ad oggetto le acque marine e costiere, ed è per questo che, a differenza delle acque dolci interne, che hanno un preciso collegamento al bacino territoriale di riferimento, in cui si configura la competenza regionale, coinvolgono interessi cui sovrintendono organi statali: questo dovrebbe spiegare, semmai, le ragioni per le quali è prevista l'intesa con l'organo statale.

La molluschicoltura deve essere ascritta all'ambito materiale della pesca, di competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 81 del 2007). Concorrono, però, con essa anche competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla tutela dell'ecosistema e competenze concorrenti (sentenza n. 213 del 2006). Occorre applicare il principio di leale collaborazione, postulandosi la necessità di intese a livello attuativo, nell'individuazione degli ambienti marini in cui tutelare le popolazioni naturali di molluschi e garantire la buona qualità dei prodotti della molluschicoltura.

È evidente dalla stessa disciplina in esame che la concorrenza della pesca con la competenza statale non riguarda la materia ambientale, come evidenziato dal fatto che l'intesa è prevista con il Ministero delle politiche agricole e forestali, e non con quello dell'ambiente. L'intervento statale è concepito dall'art. 87, comma 1, per garantire la buona qualità dei molluschi commestibili. Peraltro, la necessità di meccanismi di leale collaborazione nello svolgimento dell'attività amministrativa inerente al settore della pesca e dell'acquacoltura è confermata in considerazione delle specifiche esigenze di unitarietà della regolamentazione del settore dell'economia ittica. Ulteriori strumenti di collaborazione sono previsti dal decreto legislativo 4 agosto 2008 n. 148 (Attuazione della direttiva 2006/88/CE relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie). La concorrenza significativa con la materia "pesca" è dunque quella della "tutela dell'alimentazione", di potestà legislativa concorrente: ciò che giustifica la collaborazione della Regione con lo Stato, quindi con il competente Ministero delle politiche agricole e forestali.

Da segnalare è altresì la sentenza n. **247**. Un gruppo di questioni con essa decise riguarda l'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina la tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani, e, in particolare, il comma 6, nella parte in cui attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di predisporre, con apposito regolamento, «i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa» per la gestione dei rifiuti urbani.

La Corte ritiene che la questione relativa alla rivendicazione della competenza legislativa delle Regioni a regolamentare la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani non sia fondata.

La Corte sottolinea che, a prescindere dalla qualificazione da riconoscersi alla nuova tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, la relativa disciplina è comunque ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato.

A tale proposito, la Corte ricorda di aver già affermato che la determinazione delle tariffe dei

servizi pubblici affidati in concessione, «allorché si renda necessario intervenire sui meccanismi contrattuali tra concessionario, da un lato, e imprese e utenti, dall'altro, ponendo limiti all'autonomia contrattuale», rientra nella materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 51 del 2008). A ciò si aggiunge che la disciplina della tariffa presenta anche aspetti relativi alla tutela della concorrenza, perché alla sua determinazione provvede l'Autorità d'ambito, con la finalità di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità. Tale affermazione è ulteriormente confermata dall'art. 1, comma 9, lettera a), della legge n. 308 del 2004 che pone tra i principi e criteri specifici della delega quelli di attuare «il graduale passaggio allo smaltimento secondo forme diverse dalla discarica e la gestione affidata tramite procedure di evidenza pubblica; [...nonché quelli di...] assicurare tempi certi per il ricorso a procedure concorrenziali come previste dalle normative comunitarie e nazionali e definire termini certi per la durata dei contratti di affidamento delle attività di gestione dei rifiuti urbani».

Qualora, invece, si volesse qualificare la tariffa in esame come tributo, anche in questo caso si dovrebbe riconoscere la competenza esclusiva dello Stato, e, conseguentemente, l'impossibilità delle regioni di interferire con la legge statale che tale tariffa ha istituito.

Viene osservato, infine, che la disciplina in esame rientra anche nella materia tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la determinazione della tariffa si inserisce in un complesso assetto normativo diretto, come si evince dalla stessa legge delega, ad «assicurare un'efficace azione per l'ottimizzazione quantitativa e qualitativa della produzione dei rifiuti, finalizzata, comunque, a ridurre la quantità e la pericolosità», ed a «promuovere il riciclo e il riuso dei rifiuti, anche utilizzando le migliori tecniche di differenziazione e di selezione degli stessi», «promuovere la specializzazione tecnologica delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti speciali, al fine di assicurare la complessiva autosufficienza a livello nazionale»; «assicurare tempi certi per il ricorso a procedure concorrenziali come previste dalle normative comunitarie e nazionali e definire termini certi per la durata dei contratti di affidamento delle attività di gestione dei rifiuti urbani» (art. 1, comma 9, lettera a, della legge delega n. 308 del 2004).

Neppure le questioni relative alla violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., sollevate per indebita assegnazione allo Stato di una potestà regolamentare, nonché per violazione del principio di leale collaborazione sono fondate.

Stante l'individuazione delle sopraindicate materie di competenza esclusiva statale tanto se si attribuisca alla tariffa la natura di corrispettivo quanto se le si riconosca la natura di tributo, spetta comunque allo Stato anche il potere regolamentare. Pertanto la forma di collaborazione individuata dal comma 6 dell'art. 238, che prevede che sia sentita la Conferenza Stato-Regioni, deve ritenersi sufficiente. Tra l'altro, il regolamento fissa solo i criteri generali sulla base dei quali devono essere definite le componenti dei costi e deve essere determinata la tariffa, mentre la sua determinazione finale spetta alle autorità d'ambito di cui all'art. 201 del d.lgs. n. 152 del 2006, che dovranno tener conto anche, ai sensi del comma 2, dei parametri relativi agli «indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali».

Infine, in riferimento alla violazione del principio comunitario «chi inquina paga», deve escludersi che da tale principio possa desumersi il divieto per gli Stati membri di istituire un tributo per la gestione dei rifiuti urbani o la preclusione di predisporre dei criteri di determinazione della tariffa che tengano conto anche dei parametri relativi all'estensione dei locali detenuti o agli indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali.

Con la sentenza n. **249**, la Corte non condivide le doglianze avverso l'art. 195 del decreto legislativo n. 152 del 2006, contenente norme che attribuiscono allo Stato «l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese», nonché di una serie di altre competenze, che consentirebbero al medesimo di emanare norme di dettaglio in materie connesse con le attribuzioni regionali in tema di tutela della salute, di gestione

di servizi pubblici, di pianificazione e programmazione del territorio.

Ritiene la Corte che, proprio per il fatto che si tratta di impianti di «preminente interesse nazionale», la valutazione relativa alla loro individuazione deve necessariamente essere attribuita allo Stato, in coerenza con il principio di sussidiarietà, in vista dell'obiettivo del soddisfacimento dell'esigenza unitaria di una dislocazione strategica dei medesimi impianti sull'intero territorio nazionale. In tale prospettiva, è infondata anche la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, tenuto conto che la norma impugnata prevede che la predetta funzione di individuazione degli impianti sia esercitata sentita la Conferenza unificata e tale forma di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali si rivela adeguata, incidendo la predetta attività su competenze regionali (governo del territorio, tutela della salute) concorrenti, in ordine alle quali spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi in riferimento alle censure proposte nei confronti della previsione della competenza statale in tema di predisposizione di un piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale (lettera *g*), in quanto tale attribuzione non impedisce alle Regioni di predisporre propri piani territoriali sulla base dei quali, peraltro, solo lo Stato può provvedere a definire – «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni» e «sentita la Conferenza unificata» – un adeguato piano nazionale.

Del pari infondate sono le censure sollevate, in relazione all'art. 76 Cost., nei confronti dell'attribuzione allo Stato del compito di determinare i criteri generali differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini dell'elaborazione dei piani regionali dei rifiuti nonché le linee guida per gli ambiti territoriali ottimali (lettera *m*). Va infatti osservato, a tal proposito, che già l'art. 18, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 22 del 1997, attribuiva una simile competenza allo Stato, e che tale attribuzione è in linea con l'esigenza di una individuazione dei predetti criteri generali uniforme ed omogenea sul territorio nazionale, incidendo i medesimi sia sulla materia del governo del territorio di competenza regionale concorrente, in ordine alla quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, sia sulla materia di competenza statale esclusiva della tutela dell'ambiente. A tal proposito occorre, inoltre, osservare che, non essendo possibile individuare una materia prevalente alla quale ricondurre la norma impugnata, la previsione del raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in specie ai fini della determinazione delle linee guida per la individuazione degli ambiti territoriali ottimali, costituisce adeguato strumento di attuazione del principio di leale collaborazione.

Anche la previsione della competenza statale in tema di linee guida per la definizione delle gare d'appalto per la concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti (lettera *n*), poi, non determina alcuna lesione delle sfere di competenza regionale, tenuto conto che essa, attenendo, fra l'altro, all'identificazione dei «requisiti di ammissione delle imprese e dei relativi capitolati» alle gare, costituisce esercizio della competenza statale in tema di tutela della concorrenza, e si rivela in armonia con il principio di leale collaborazione, quanto alle inevitabili interferenze con la materia dei servizi pubblici locali (alla quale deve ricondursi la disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti) di competenza regionale residuale, nella parte in cui stabilisce che la determinazione delle predette linee guida deve avvenire d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Sulla base dei medesimi argomenti vengono, inoltre, respinte le censure mosse nei confronti della attribuzione allo Stato della competenza a determinare le linee guida inerenti alle forme ed ai modi della cooperazione fra gli enti locali anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nell'ambito territoriale ottimale (lettera *o*). Si tratta, infatti, di previsione che, pur incidendo su ambiti di competenza regionale, quali quello della promozione delle forme di cooperazione fra gli enti locali e quello dei servizi pubblici locali, è finalizzata a soddisfare l'esigenza di individuazione dei criteri più idonei a garantire l'efficiente espletamento del servizio in tutto il territorio nazionale, nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione, mediante la previsione della previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Le medesime censure sono, poi, rivolte da alcune ricorrenti anche in relazione alla previsione dell'attribuzione allo Stato della competenza ad indicare i criteri generali relativi alle

caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (lettera *p*), nonché ad adeguare la parte quarta del decreto in esame alle direttive, alle decisioni ed ai regolamenti dell'Unione europea (lettera *t*). Anche in tal caso, la Corte rileva che la norma non risulta lesiva di alcuna competenza regionale, costituendo esercizio della competenza statale a dettare i principi fondamentali in tema di governo del territorio (lettera *p*), dall'altro, il compito di adeguare le norme della parte quarta del decreto impugnato alla normativa comunitaria non può che spettare allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze.

Alle medesime conclusioni deve pervenirsi con riguardo alle censure sollevate con riferimento all'art. 195, comma 2, lettere *b*), *e*), *l*), *m*), *n*), *q*) ed *s*), variamente impugnate, anche in combinato con l'art. 195, comma 4, e con l'art. 196, comma 1, lettera *m*), poiché si tratta di norme che non determinano l'attribuzione impropria di competenze allo Stato, ma provvedono ad individuare gli ambiti tecnici in relazione ai quali si dà attuazione ai livelli uniformi di tutela dell'ambiente.

Quanto, in particolare, alla lettera *b*), in tema di adozione di norme e condizioni per l'applicazione delle procedure semplificate di cui agli artt. 214, 215 e 216, impugnata anche in combinato con l'art. 195, comma 4, e con l'art. 196, comma 1, lettera *m*), l'asserita violazione delle attribuzioni regionali è manifestamente priva di fondamento, trattandosi di un ambito normativo riconducibile, in via prevalente, alla competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, con conseguente esclusione della necessità di qualunque forma di coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Inoltre, nella sentenza n. **250**, la Corte dichiara immune da censure l'art. 269 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina l'autorizzazione di cui debbono munirsi gli impianti che producono emissioni in atmosfera.

L'art. 269, dopo avere enunciato, al comma 1, il principio per il quale gli impianti che producono emissioni sono soggetti, salvo specifiche eccezioni, ad un regime autorizzatorio, provvede a disciplinare, tra l'altro, il procedimento di rilascio del titolo e la sua efficacia nel tempo. Si tratta, afferma la Corte, di disposizioni riguardo alle quali, accanto alla tutela dell'ambiente possono ravvisarsi le competenze relative alla tutela della salute, in quanto potenzialmente compromessa dagli agenti inquinanti che vengono rilasciati dagli impianti, e quelle concernenti il governo del territorio, con riferimento all'installazione ed al trasferimento degli impianti sul territorio regionale: del resto, non si è mai dubitato del ruolo che la stessa legislazione nazionale ha attribuito alle Regioni ai fini del contrasto dell'inquinamento atmosferico. Tale ruolo trova conferma nella conservazione, in capo alla Regione o all'ente da essa indicato, del potere di rilasciare l'autorizzazione prevista dall'art. 269. Se, tuttavia, la riconduzione della disposizione censurata alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente esclude in radice che la Regione possa contestarne il carattere dettagliato, in ogni caso i commi impugnati di tale disposizione, quand'anche inquadrati nella prospettiva delle competenze concorrenti sopra ricordate, appaiono espressivi di principi fondamentali della materia. In particolare, il comma 2 determina i requisiti dai quali non è consentito prescindere in sede di domanda di autorizzazione, ciascuno dei quali finalizzato a garantire la necessaria verifica delle condizioni, determinate dal legislatore nazionale, che consentono l'installazione o il trasferimento dell'impianto; il comma 3 formula il principio per il quale l'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, indice una conferenza di servizi e ne scandisce le fasi, per il tramite dell'indicazione di termini rispondenti ad esigenze di semplificazione amministrativa e di celerità, anche «al fine di evitare [...] che nel territorio nazionale si creino disparità di trattamento fra impresa e impresa» (sentenza n. 101 del 1989).

Per tale ragione le disposizioni ora richiamate non possono ritenersi di mero dettaglio (sentenza n. 364 del 2006).

Le medesime considerazioni concernono anche il comma 8, che, disciplinando il procedimento da osservarsi ove si intenda modificare l'impianto, appare specularmente al procedimento di rilascio dell'autorizzazione e risponde alla medesima esigenza di articolare unitariamente tale attività secondo principi che assicurino l'osservanza dei criteri stabiliti dalla normativa nazionale.

Il comma 7, infine, determina in quindici anni la durata dell'autorizzazione, così esprimendo un'evidente scelta di principio che sintetizza l'interesse dell'impresa a proseguire nell'attività con la necessità di una nuova verifica circa la ricorrenza delle condizioni a tal fine richieste.

### ***1.2. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)***

Pur se meno numerose di quelle relative alle competenze esclusive dello Stato, le statuizioni inerenti alle materie di competenza concorrente hanno assunto un rilievo nient'affatto trascurabile.

#### ***1.2.1. «Istruzione» (rinvio)***

Con riferimento alla competenza concorrente in materia di «istruzione», si rinvia a quanto esposto *supra*, par. 1.1.9.

#### ***1.2.2. «Professioni»***

La Corte, nella sentenza n. **138**, dichiara che eccede i limiti della competenza regionale nella materia, di competenza concorrente, delle professioni, violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale, la legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2, concernente l'esercizio di pratiche ed attività bionaturali e l'esercizio delle attività dei centri benessere.

Al riguardo, la Corte ricorda che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale» (sentenza n. 153 del 2006). Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali.

A tale considerazione di carattere generale la Corte ha aggiunto, quale indice sintomatico della istituzione di una nuova professione, quello costituito dalla previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regolamentava. Si è, infatti, chiarito che «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

Applicando tali principi al caso in esame, si rileva come la legge censurata sia caratterizzata dalla individuazione, ai fini dell'accesso allo svolgimento delle pratiche bionaturali, di un percorso di formazione professionale, la cui concreta definizione dovrà avvenire tramite deliberazione della Giunta regionale, che deve anche tener conto dei diversi ambiti ai quali sono correlate le singole pratiche, al fine di valorizzarne le specificità in sede di formazione dei rispettivi operatori.

L'art. 5 prevede, a sua volta, l'istituzione dell'elenco regionale delle pratiche bionaturali. Il successivo art. 9, nel disciplinare i requisiti per l'apertura e la gestione dei «Centri benessere», prevede che l'esercizio delle attività ivi prestate, fra le quali sono quelle relative a «tecniche e pratiche bionaturali» (art. 9, comma 1, lettera *b*), è riservato a chi sia in possesso dei titoli professionali e di studio previsti, fra l'altro, «dalla presente legge».

È, pertanto, indubbio che la censurata legge regionale n. 2 del 2008 della Regione Emilia-Romagna abbia quella funzione individuatrice della nuova professione che, invece, è inibita alla potestà legislativa regionale, travalicandone i limiti.

La Corte dichiara, nella sentenza n. **271**, la incostituzionalità di varie norme della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 7, recante la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico, in quanto superano i limiti della competenza concorrente



regionale nella materia delle professioni.

Si premette che, in materia di professioni, la giurisprudenza della Corte è ferma nel senso che compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio.

Tali principi sono validi anche con riguardo alle professioni turistiche. In tal senso, esplicitamente, la recente sentenza n. 222 del 2008 ha statuito che «l'attribuzione della materia delle “professioni” alla competenza dello Stato [...] prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario».

Nel caso in esame, la prima delle due norme regionali censurate, nel descriverne i connotati distintivi, istituisce una nuova professione di «animatore turistico», che non trova alcun riscontro nella vigente legislazione nazionale

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 7 del 2008.

Consegue alla illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000 la caducazione dell'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, contenente l'indicazione dei requisiti specifici prescritti per l'esercizio delle attività di animatore turistico.

Fondata è altresì la censura relativa all'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, nella parte in cui indica, ai commi 1, lettera b), e 10 – tra le condizioni essenziali per l'esercizio delle professioni turistiche di cui all'art. 2 (animazione e accompagnamento turistico) – l'idoneità all'esercizio della professione conseguita mediante titoli ovvero verifiche dei requisiti non solo di quelli indicati dall'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40, ma anche di quelli contenuti nella deliberazione della Giunta regionale che definisce le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio delle attività di cui alla presente legge (art. 3, comma 10, citato).

In sostanza, si riconosce alla Regione la competenza a stabilire, con propria deliberazione, requisiti ulteriori per l'esercizio delle professioni in questione, rispetto a quelli stabiliti dallo Stato.

Entrambe le disposizioni eccedono quindi la competenza regionale in tema di professioni di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., violando il principio fondamentale che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse.

Nella sentenza n. **328**, infine, una violazione ad un principio fondamentale in materia di regolamento delle professioni viene rinvenuto negli artt. 22 e 23 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 luglio 2008, n. 5, laddove, per un verso, individuano e disciplinano la figura professionale dei “revisori cooperativi” e, per altro verso, caratterizzano, ai fini dello svolgimento delle funzioni proprie di detta categoria professionale, anche la figura professionale del “revisore contabile”

Premette la Corte che, nel caso che interessa, lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol non attribuisce alla Regione competenze legislative in materia di professioni. Pertanto, la previsione contenuta nel comma terzo dell'art. 117 della Costituzione, attributiva alle Regioni della potestà legislativa concorrente in detta materia, realizzando in favore della predetta Regione una «forma più ampia di autonomia» è applicabile anche a quest'ultima, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Tuttavia, la Regione, trattandosi di materia nella quale la competenza legislativa è concorrente, è tenuta a rispettare i principi fondamentali posti con legge dello Stato.

Attraverso la disciplina impugnata, è stato delineato il profilo professionale e sono stati individuati i titoli abilitanti necessari per lo svolgimento in ambito regionale della professione di revisore cooperativo, in tal modo travalicando gli ambiti di competenza legislativa regionale in materia di professioni.

Ambiti, peraltro, già delineati, con specifico riferimento alla figura del revisore di cooperative, dall'art. 7 del d.lgs. n. 220 del 2002, il quale prevede sia la istituzione, presso il Ministero delle attività produttive di apposito elenco ove sono iscritti i revisori delle cooperative abilitati, sia il percorso formativo necessario per il conseguimento della abilitazione alla attività di vigilanza sulle cooperative.

Non diversamente si atteggia la questione relativa alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge regionale n. 5 del 2008, comma 2, poiché la legge regionale finisce per enucleare, nell'ambito di una categoria professionale prevista da normativa statale, a partire dal d.lgs. n. 88 del 1992, un segmento di essa dotato di una particolare legittimazione professionale, diversificando, quindi, in maniera inammissibile per il legislatore regionale, nel più ampio genere dei revisori contabili, la specie di quelli abilitati anche allo svolgimento delle funzioni di revisori cooperativi.

### ***1.2.3. «Tutela della salute»***

Nella sentenza n. **253** si giudica della costituzionalità dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 maggio 2008, n. 4, al comma 1, subordina il trattamento con sostanze psicotrope su bambini e adolescenti al consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto dei genitori, fermo l'obbligo del medico di informare il minore e di tenere conto della sua volontà assumendone l'assenso.

Al riguardo, la Corte sottolinea di avere già affermato, nella sentenza n. 438 del 2008, che il consenso informato riveste natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute in virtù della sua funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute.

Consegue da ciò che il legislatore regionale non può disciplinare gli aspetti afferenti ai soggetti legittimati alla relativa concessione, nonché alle forme del suo rilascio, in quanto essi non assumono il carattere di disciplina di dettaglio del principio in esame, ma valgono alla sua stessa conformazione che, in quanto tale, è rimessa alla competenza del legislatore statale.

Le argomentazioni addotte nella richiamata sentenza sono pienamente utilizzabili anche con riferimento alla norma oggetto del presente scrutinio, in quanto l'art. 9 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige, nell'attribuire alla Provincia di Trento una competenza legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, non allarga la sfera legislativa della stessa in confronto a quella delle Regioni a Statuto ordinario.

La norma statutaria, infatti, nell'individuare i limiti entro i quali si può esercitare la suddetta competenza, richiama l'art. 5 dello Statuto, il quale espressamente prevede che il legislatore provinciale deve, tra gli altri, rispettare i «principi stabiliti dalle leggi dello Stato».

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge in oggetto in quanto con esso la Provincia ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa.

Nella sentenza n. **295**, si dichiara che l'art. 14 della legge della Regione Puglia 2 luglio 2008, n. 19, laddove dispone per i comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti la proporzione «una farmacia ogni 3.500 abitanti», si discosta palesemente dalla proporzione «una farmacia ogni 5.000 abitanti» fissata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 475 del 1968, con ciò violando un principio fondamentale non derogabile dal legislatore regionale, tenuto conto che la disciplina dell'organizzazione del servizio farmaceutico è stata dalla Corte ascritta alla materia concorrente della «tutela della salute» (così la sentenza n. 87 del 2006).

In tema di distribuzione territoriale delle farmacie, il legislatore statale ha optato per il criterio del contingentamento.

La Corte ha riconosciuto che «la *ratio* della programmazione e della revisione delle piante organiche degli esercizi commerciali delle farmacie, più che diretta ad evitare la proliferazione delle stesse, risiede nella diversa esigenza di assicurare l'ordinata copertura di tutto il territorio nazionale al fine di agevolare la maggiore tutela della salute ai cittadini» (sentenza n. 4 del 1996).

La disciplina posta dal legislatore riposa, dunque, sul «fine di salvaguardare l'interesse pubblico al corretto svolgimento del servizio farmaceutico ed in ultima analisi alla salvaguardia del bene salute» (sentenza n. 275 del 2003), «assicurando ai cittadini la continuità territoriale e temporale del servizio ed agli esercenti un determinato bacino d'utenza» (sentenza n. 27 del 2003). La sintesi tra siffatte esigenze è stata demandata a scelte non irragionevoli del legislatore, «in modo che siano garantiti sia un adeguato ambito di operatività alle farmacie in attività, sia la piena efficienza a favore degli utenti del servizio farmaceutico» (sentenza n. 76 del 2008).

Il legislatore statale, disciplinando la distribuzione territoriale delle farmacie, ha operato una scelta informata ad una precisa logica: la «densità» delle farmacie deve essere più alta nei comuni con un maggior numero di abitanti. Per i comuni con popolazione superiore a 12.500 abitanti vige, invero, la proporzione di «una farmacia ogni 4.000 abitanti», e non una ogni 5.000, come previsto per i comuni con popolazione inferiore a quella soglia.

Nella Regione Puglia, questa opzione di fondo è stata rovesciata a favore di un indirizzo diverso ed incompatibile con quello seguito dal legislatore statale.

Altresì fondata risulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della stessa legge regionale, laddove consente ai direttori amministrativi ed ai direttori sanitari delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, nonché ai direttori amministrativi ed ai direttori sanitari degli IRCCS di procrastinare la durata del rapporto di lavoro anche oltre il raggiungimento del limite di età stabilito dalla vigente legislazione statale e, dunque, fino alla naturale scadenza che consenta il completamento del mandato.

L'impugnata disposizione, afferendo alla delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie, strumentale alla prestazione del servizio, è espressione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della «tutela della salute»

Con la sentenza n. 422 del 2006, la Corte ha riconosciuto la natura di principio fondamentale all'art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 288 del 2003, a mente del quale le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo degli IRCCS cessano al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

La motivazione allora addotta ben si attaglia anche alle omologhe figure dei direttori amministrativi e sanitari delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, per i quali l'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992, fissa il medesimo limite di età.

La deroga introdotta dalla impugnata disposizione regionale contraddice il principio fondamentale enunciato, in questo ambito, dal legislatore statale, così violando l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La Corte ha, in passato, riconosciuto la legittimità di previsioni legislative regionali che hanno innalzato il limite massimo dell'età pensionabile stabilito a livello statale; tuttavia, questa facoltà stata subordinata al rispetto di due condizioni: che si trattasse di deroghe rigorosamente circoscritte nel tempo (così le sentenze n. 186 del 1990 e n. 238 del 1988) e che residuasse in capo all'amministrazione il potere di decidere sulla domanda dell'interessato (sentenza n. 162 del 1997).

Il denunciato art. 17 non soddisfa queste condizioni. Non è circoscritta, entro un lasso temporale ragionevolmente delimitato, la deroga al limite massimo di sessantacinque anni. Il prolungamento del rapporto di lavoro è, inoltre, disposto in modo automatico, senza alcuna istanza dell'interessato e, soprattutto, senza alcuna valutazione da parte della struttura di

appartenenza.

#### **1.2.4. «Governo del territorio»**

La materia del «governo del territorio» viene in considerazione, nella giurisprudenza costituzionale del 2009, sotto diversi profili, connessi (a) alla difesa del suolo, (b) all'urbanistica, (c) al condono edilizio e (d) alla gestione dei rifiuti.

(a) Nella sentenza n. **232**, la Corte condivide le doglianze regionali secondo cui la previsione di cui alla lettera a) del comma 3 dell'art. 58 del d.lgs. n. 152 del 2006 (norme in materia ambientale) viola gli artt. 117 e 118 e il principio di leale collaborazione, poiché la norma attribuisce al Ministro dell'ambiente funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo senza alcun coinvolgimento delle Regioni.

In proposito, la Corte sottolinea che tali funzioni producono effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio. Nella fattispecie, pertanto, si impone un coinvolgimento delle Regioni e la norma va dichiarata illegittima nella parte in cui non stabilisce che sia sentita la Conferenza unificata.

Viola il principio di leale collaborazione anche l'art. 58, comma 3, lettera d), del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui al Ministro dell'ambiente compete identificare le «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali».

Per la Corte, i compiti attribuiti al Ministro dell'ambiente sono sicuramente tali da produrre effetti indiretti sulla materia del governo del territorio e dunque il loro esercizio richiede un cointeressamento delle Regioni che deve essere realizzato nella forma del parere della Conferenza unificata.

(b) Con la sentenza n. **240**, un *vulnus* alle competenze regionali viene rinvenuto nell'art. 58, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che attribuisce alla deliberazione del Consiglio comunale di approvazione del piano di alienazione e valorizzazione del proprio patrimonio il carattere di variante allo strumento urbanistico generale, senza necessità di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di Provincia e Regione (se non nei casi di varianti relative a terreni agricoli ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10% dei volumi previsti dallo strumento urbanistico vigente).

Per la Corte, non c'è dubbio che, con riferimento al comma 2 censurato, assuma carattere prevalente la materia del governo del territorio in cui lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio, nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

Orbene, la norma in esame, stabilendo l'effetto di variante sopra indicato ed escludendo che la variante stessa debba essere sottoposta a verifiche di conformità, con l'eccezione dei casi previsti nell'ultima parte della disposizione (la quale pure contempla percentuali volumetriche e termini specifici), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale.

(c) Nella sentenza n. **54**, viene dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, lett. a), della legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25 (modificativo dell'art. 2, comma 1, lettera d), della legge regionale 18 novembre 2004, n. 18). Tale disposizione muta sostanzialmente il concetto di "opere ultimate" condonabili in base alla legislazione statale e regionale previgente, permettendo di considerare ultimata l'opera abusiva anche in difetto dei muri perimetrali, ed ha pertanto l'effetto di estendere l'area del condono oltre il termine assegnato

alla Regione dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 168 del 2004 ai fini dell'integrazione della normativa statale. In tal modo, risultano però lesi sia l'affidamento dei consociati nella natura definitiva della disciplina vigente allo scadere del suddetto termine, sia la certezza del diritto.

Costituzionalmente illegittimo è anche l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Basilicata 18 dicembre 2007, n. 25 (modificativo dell'art. 3, comma 1, lettera d, della legge regionale 18 novembre 2004, n. 18). Tale disposizione, prevedendo il divieto di sanare le opere abusive edificate su aree sottoposte a vincoli di tutela solo quando questi ultimi «comportino l'inedificabilità assoluta», estende l'area degli interventi condonabili, rendendo irrilevanti gli ulteriori vincoli cui la legislazione statale e quella regionale previgente attribuiscono effetto impeditivo della sanatoria. In tal modo, risultano però lesi sia l'affidamento dei consociati nella natura definitiva della disciplina vigente allo scadere del suddetto termine, sia la certezza del diritto.

Con la sentenza n. **290**, la Corte dichiara la incostituzionalità della legge della Regione Marche 27 maggio 2008, n. 11, dove si stabilisce che l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 23 del 2004 deve essere interpretato nel senso che i vincoli di cui all'art. 33 della legge n. 47 del 1985 ed all'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge n. 269 del 2003 impediscono la sanatoria delle opere abusive solo qualora comportino inedificabilità assoluta e siano imposti prima delle esecuzione delle opere.

Al riguardo, la Corte ricorda che “solo alla legge statale compete l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario” (sentenza n. 70 del 2005; sentenza n. 196 del 2004), sicché la legge regionale che abbia per effetto di ampliare i limiti applicativi della sanatoria eccede la competenza concorrente della Regione in tema di governo del territorio.

Infatti, è pacifico che la normativa statale imponga l'osservanza di vincoli di carattere relativo, cui il legislatore regionale non può apportare alcuna deroga: al contrario, la disposizione censurata ha l'effetto inequivocabile di vanificare siffatti limiti ed incorre per tale ragione nel denunciato vizio di legittimità costituzionale.

Viene pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale, per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, dell'articolo 1 (*recte*: unico) della legge regionale delle Marche n. 11 del 2008, limitatamente alle parole “ed all'articolo 32, comma 27, lettera d), della legge 24 novembre 2003, n. 326 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)”.

(d) Nella sentenza n. **314** si rileva che non risulta invasiva della potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente la lettera c) del comma 1 dell'art. 1 della legge Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, nella parte in cui prevede la competenza della Provincia nell'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero (oltre che di smaltimento) dei rifiuti.

Premette la Corte che la disciplina statale dei rifiuti, collocandosi nell'ambito della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” – di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Resta, peraltro, ferma la competenza delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali: infatti, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, vengono in rilievo altre materie, per cui la competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato.

La localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio, nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali (fissati in attuazione dell'art. 195 del d.lgs. n. 152 del 2006), che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, attiene al "governo del territorio".

Con la disposizione impugnata, la Regione ha esercitato la propria competenza legislativa, che afferisce all'uso del proprio territorio, abilitando la Provincia, in quanto ente deputato dalla legislazione statale ad esercitare le funzioni in tema di "difesa del suolo" (art. 197 del d.lgs. n. 152 del 2006), ad individuare le aree per la localizzazione degli impianti, secondo una valutazione urbanistica complessiva del territorio provinciale, che muove dalle previsioni del piano territoriale di coordinamento.

Né vale obiettare che la norma impugnata non si è limitata ad abilitare la Provincia all'individuazione delle zone "non idonee", come previsto dall'art. 197, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 152 del 2006, estendendone il potere alla ricognizione delle zone "idonee": il che sarebbe possibile riguardo alla localizzazione degli impianti di smaltimento, e non anche di quelli di recupero.

Appare chiaro che la disciplina statale, proprio in quanto concepita in vista della fissazione di prescrizioni minime di tutela ambientale (come l'art. 3-*quinqies* del d.lgs. n. 152 del 2006 ribadisce), differenzia l'attività di smaltimento dei rifiuti, per la quale ritiene necessario individuare anche le zone idonee, da quella di recupero, per la quale la Provincia opera la ricognizione almeno delle zone non idonee. Ciò non toglie che, anche in vista della localizzazione degli impianti di recupero, nell'ambito di una più compiuta integrazione dei valori ambientali con le caratteristiche del territorio, la Provincia possa individuare, nell'ambito del piano regionale, anche le zone idonee ad ospitare tale specifica attività di trattamento dei rifiuti.

In conclusione, la disciplina dettata dalla disposizione regionale risponde ad esigenze di coordinamento territoriale e non appronta una disciplina dei rifiuti di minor rigore rispetto a quella statale.

#### ***1.2.5. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «governo del territorio»***

Le materie «tutela della salute» e «governo del territorio» sono venute in rilievo, talvolta, congiuntamente.

Al riguardo può citarsi, in particolare, la sentenza n. **99**, in cui la Corte, prima di esaminare *funditus* alcune questioni di legittimità costituzionale avverso la legge 24 dicembre 2007, n. 244, in materia di edilizia sanitaria, precisa che le disposizioni censurate, in quanto disciplinano la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie, possono essere ricondotte alle materie, entrambe di potestà legislativa concorrente, del governo del territorio e della tutela della salute.

Tanto premesso, la Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale del comma 279 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 non sia fondata, in quanto il previsto incremento di tre miliardi di euro dell'importo fissato dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria non può ritenersi lesivo delle competenze legislative delle Regioni, anche perché nessuna innovazione viene apportata alla precedente disciplina, ivi comprese le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni e di accordo con le stesse.

Fondata, invece, si rivela la questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *a*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, il quale impone che il maggiore importo di cui all'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 sia vincolato per 100 milioni di euro al potenziamento delle unità di risveglio dal coma; per 7 milioni di euro al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale; per 3 milioni di euro all'acquisto di nuove metodiche analitiche, «basate sulla spettrometria di "massa tandem", per effettuare *screening* neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze

scientifiche efficaci».

Per la Corte, si tratta di nuovi e puntuali vincoli di destinazione delle somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente: la norma censurata deve essere pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, terzo comma, Cost.

Altresì fondata risulta la questione di legittimità costituzionale del comma 280, lettera *b*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, che modifica la previsione e l'ammontare di un fondo a destinazione vincolata già esistente nell'originario testo del comma 796, lettera *n*), dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e stabilisce che 150 milioni di euro sono vincolati ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali e l'acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese quelle relative alle patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti.

Si tratta, anche in questo caso, di vincoli puntuali alla destinazione di somme stanziare in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente.

Non lede, invece, le competenze regionali il comma 280, lettera *c*), dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, laddove introduce una previsione, secondo cui, nella sottoscrizione di accordi di programma con le Regioni, è data priorità – tenuto conto delle esigenze della programmazione sanitaria nazionale e regionale – alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali. Il Ministero della salute, attraverso la valutazione preventiva dei programmi di investimento e il monitoraggio della loro attuazione, assicura il raggiungimento dei predetti obiettivi prioritari, verificando nella programmazione regionale la copertura del fabbisogno relativo anche attraverso i precedenti programmi di investimento.

La norma censurata, a detta della Corte, si limita ad introdurre un criterio di priorità nella realizzazione degli interventi nel campo dell'edilizia sanitaria, la cui programmazione ed attuazione spetta alle Regioni. Si tratta di principi fondamentali che lo Stato è competente a stabilire in una materia, come quella in questione, ascrivibile alla potestà legislativa concorrente.

#### ***1.2.6. L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute», di «protezione civile» e di «governo del territorio»***

Nella sentenza n. 248, onde motivare compiutamente che l'articolo 2, commi 1, 2, lettere *c*) e *d*), e 3, lettere *h*), *i*) e *j*), della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 6, recante «Disposizioni in materia di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose», non lede la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, la Corte ricostruisce la disciplina della materia, la quale trova la sua base giuridica in ambito comunitario e, da ultimo, nella direttiva 96/82/CE, la quale impone che, in questa materia, sia assicurato «un elevato livello di tutela» secondo i principi «della precauzione e dell'azione preventiva», nonché «della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente». Si tratta di un articolato sistema di controlli, nel cui ambito sono imposti agli Stati membri incisivi obblighi di vigilanza.

Il d.lgs n. 334 del 1999, che ha recepito detta direttiva, persegue una politica preventiva contro i rischi di incidenti rilevanti, disponendo misure di sicurezza durante i vari stadi dell'attività, nella fase anteriore e posteriore ad ogni singolo processo produttivo, attribuendo alle Regioni la disciplina delle competenze amministrative relative agli incidenti rilevanti, con il compito di individuare le autorità titolari delle funzioni stesse, competenti ad emanare i provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica e di stabilire le modalità per l'adozione di questi ultimi (art. 18), in linea con l'art. 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, emerge che esse ineriscono del pari alla tutela della salute umana, al governo del territorio, nonché alla materia della protezione civile, riconducibili a sfere di competenza regionale concorrente comprese fra quelle elencate nell'art. 117, terzo comma, Cost. Nell'ambito di tali competenze concorrenti risultano, pertanto,

legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione stessa, nel rispetto dei principi della legislazione statale in materia (sentenza n. 214 del 2005).

In tema di pericoli di incidenti rilevanti, il d.lgs. n. 334 del 1999 – ed in specie l'art. 18, che rinvia all'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 – può essere considerato come disciplina generale in materia.

Le disposizioni impugnate riguardano specificamente le attribuzioni regionali; la loro finalità è quella di «garantire un'omogenea applicazione delle norme della presente legge», mediante l'esercizio delle «funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di pericoli di incidente rilevante connessi con determinate sostanze pericolose e si limitano a dare applicazione a quanto alla Regione demanda la stessa normativa statale, sia pure in attesa della stipulazione dell'accordo di programma con lo Stato, prescritta per il completamento della procedura di conferimento delle competenze amministrative alle Regioni di cui all'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, compatibile con il riparto di competenze delineato dalle norme costituzionali a seguito della riforma del titolo V della parte seconda.

L'attribuzione alla Giunta regionale della competenza ad emanare le linee strategiche programmatiche e le linee guida in tema di ispezioni e controlli nelle aziende a rischio di incidente rilevante che insistono sull'intero territorio regionale non può ritenersi sia lesiva della competenza statale, in quanto si tratta esclusivamente di garantire l'omogenea applicazione nel territorio regionale della disciplina, nel rispetto degli standard fissati dal legislatore statale, che costituiscono ad un tempo i principi fondamentali della materia.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al compito assegnato alla Giunta regionale di provvedere «all'individuazione nonché alla perimetrazione delle aree a elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi» (art. 2, comma 2, lettera *d*), della legge regionale n. 6 del 2008). La norma regionale assoggetta, infatti, gli interventi della Giunta regionale al rispetto dei criteri fissati dall'art. 13, comma 2, lettera *a*), del citato decreto n. 334 del 1999 e, dunque, al rispetto delle competenze attribuite al Ministero dell'ambiente, peraltro d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Parimenti, l'art. 2, comma 3, lettera *h*), della legge regionale n. 6 del 2008 assoggetta l'individuazione degli stabilimenti in cui il pericolo o le conseguenze di incidente possono essere maggiori rispetto ai criteri indicati dall'art. 12 del d.lgs. n. 334 del 1999, specificati nel d.m. 9 maggio 2001 (Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante); e dunque, in armonia con i livelli della legislazione statale, con conseguente insussistenza della violazione denunciata dal ricorrente.

Sono, pertanto, infondate le censure concernenti l'art. 2, comma 3, lettera *i*), della legge regionale n. 6 del 2008, in tema di definizione del programma regionale dei controlli e dell'organizzazione delle verifiche ispettive, poiché esso stabilisce espressamente che detto programma deve essere redatto «ai sensi dell'articolo 25 del d.lgs. n. 334 del 1999», il quale contiene principi fondamentali della materia.

La questione concernente la previsione, nella legge regionale impugnata, dell'adozione degli indirizzi per la localizzazione dei nuovi stabilimenti (art. 2, comma 3, lettera *j*), è infondata, per la considerazione che la disposizione si colloca nell'ambito delimitato dalla normativa statale e, quindi, dagli specifici requisiti adottati con il d.m. 9 maggio 2001, nonché dei requisiti minimi di sicurezza fissati nell'ambito della pianificazione dell'uso del territorio nei comuni ove sono presenti stabilimenti pericolosi, soggetti agli obblighi di cui agli artt. 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 334 del 1999. Si tratta, pertanto, di attività finalizzata ad assicurare il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e di tutela dell'ambiente a partire dalle valutazioni tecniche discendenti dall'istruttoria effettuata sugli impianti a rischio di incidente rilevante.



In conclusione, l'attribuzione alla Regione di funzioni di indirizzo e coordinamento, in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, operata dalle norme regionali impugnate, non solo non viola la potestà legislativa dello Stato, ma costituisce applicazione di quanto alla Regione demanda la stessa legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla medesima.

### ***1.2.7. «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»***

Nella sentenza n. **88**, la Corte dichiara che non lede la competenza regionale l'art. 2, comma 158, lettera *a*), della legge n. 244 del 2007, che modifica l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, recante attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità: nel testo originario tale art. 12 stabiliva che l'autorizzazione unica ivi prevista in relazione agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili fosse rilasciata, oltre che dalla Regione, da "altro soggetto istituzionale delegato dalla Regione".

A seguito dell'impugnata modifica normativa, l'autorizzazione viene ora rilasciata "dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione".

La Regione lamenta di essere stata spogliata di una competenza a favore della Provincia in materia ritenuta oggetto di potestà legislativa concorrente (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), ma è evidente l'erroneità del presupposto interpretativo, posto che il tenore letterale della disposizione censurata non può lasciare alcun margine di dubbio circa la persistenza della titolarità della competenza amministrativa in questione in capo alla Regione, la quale dispone della mera facoltà, e non certo dell'obbligo, di delegarne l'esercizio alle Province.

La Corte dichiara, con la sentenza n. **282**, l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere *e*), *g*), *h*), *i*), *j*), *k*), *l*), *m*) e *n*), 3, 4 e 5, della legge della Regione Molise 21 maggio 2008, n. 15, concernenti la disciplina degli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici sul territorio della Regione, per esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente attribuita alla regione in materia di "produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Nell'esame delle singole questioni risulta fondata quella avente per oggetto l'art. 2, comma 1, lettere *e*), *g*), *h*), *i*), *j*), *k*), *l*) e *n*), laddove si individuano una serie di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici.

La normativa statale di cornice non contempla alcuna limitazione specifica, né divieti inderogabili, rinviando alle linee guida di cui all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, il compito di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

È ben vero che la richiamata disposizione statale abilita le Regioni a «procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», ma ciò può aver luogo solo «in attuazione» delle predette linee guida, al momento attuale non ancora adottate con le modalità previste dallo stesso comma 10, vale a dire in sede di Conferenza unificata.

Al riguardo, la Corte ha precisato che la presenza delle indicate diverse competenze legislative giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi, variamente modulati, rilevanti in questo ambito impone, infatti, una prima ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, al fine di consentire alle Regioni ed agli enti locali di contribuire alla compiuta definizione di adeguate forme di contemperamento di tali esigenze. Una volta raggiunto tale equilibrio, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali.

Il legislatore molisano ha, invece, disatteso questa impostazione con ciò violando l'art. 117,

terzo comma, della Costituzione.

Anche la questione di legittimità costituzionale avente per oggetto l'art. 2, comma 1, lettera *m*), che vieta l'installazione degli impianti eolici *off-shore*, anche per le opere connesse ricadenti sul territorio regionale della legge regionale n. 15 del 2008 è fondata.

Al riguardo, rileva la Corte che, ai sensi dell'art. 12, comma 3, del decreto legislativo n. 387 del 2003, «per gli impianti *off-shore* l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero dei trasporti e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima». Inoltre, a norma dell'art. 1, comma 7, lettera *l*), della legge n. 239 del 2004, allo Stato spetta l'esercizio delle funzioni amministrative afferenti alla «utilizzo del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia».

Poiché le evocate disposizioni legislative statali operano quali principi fondamentali nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» la censurata disposizione è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Anche la questione di legittimità costituzionale avente per oggetto gli artt. 3 e 5 della legge regionale n. 15 del 2008 risulta fondata.

Il censurato art. 3 dispone che sino alla definizione degli obiettivi indicativi regionali di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 387 del 2003, il rilascio delle autorizzazioni è subordinato al rispetto dei limiti ivi previsti (in particolare, l'art. 3 fissa un numero massimo di pali e di parchi eolici, e una potenza massima complessiva, per l'intero territorio regionale, degli impianti fotovoltaici).

Il censurato art. 5, dal canto suo, estende l'operatività di tali limiti anche ai procedimenti amministrativi in corso, «relativamente alle fasi istruttorie non ancora esaurite».

Rileva la Corte che, per quanto riguarda gli «obiettivi indicativi regionali», l'art. 10 del decreto legislativo n. 387 del 2003 stabilisce che la Conferenza unificata effettua la ripartizione degli obiettivi indicativi nazionali tra le Regioni «tenendo conto delle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale». Dal canto loro, le Regioni «possono adottare misure per promuovere l'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili nei rispettivi territori, aggiuntive rispetto a quelle nazionali».

Il rilascio delle autorizzazioni in oggetto non è, peraltro, subordinato alla previa definizione degli «obiettivi indicativi regionali».

A sua volta, l'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, nel fissare il termine di centottanta giorni per la conclusione del procedimento in parola, sancisce un principio fondamentale vincolante il legislatore regionale, in quanto «tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità».

Di contro, l'impugnato art. 3 contempla la necessità della previa adozione degli obiettivi indicativi regionali, non circoscritta temporalmente, e fissa, sia per gli impianti eolici sia per quelli fotovoltaici, alcuni limiti ulteriori di tipo quantitativo il cui raggiungimento preclude il rilascio di nuove autorizzazioni.

Quanto alla censura avente per oggetto l'art. 5, se il legislatore regionale non può contraddire il principio fondamentale di cui all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, a maggior ragione lo stesso legislatore non può evidentemente estendere l'operatività della disciplina in questione ai procedimenti amministrativi in corso, con conseguente elusione del termine di centottanta giorni.

Da ultimo, risulta fondata anche la questione di legittimità costituzionale avente per oggetto l'art. 4 della legge regionale n. 15 del 2008, la quale contempla il versamento di una somma di denaro destinata a bilanciare la perdita di valore innanzitutto ambientale causata dalla realizzazione dell'impianto.

Rileva la Corte che per effetto della sentenza n. 383 del 2005, che ha dichiarato l'illegittimità

costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004, anche al legislatore regionale è stata estesa la facoltà di introdurre misure di compensazione nella disciplina delle fonti rinnovabili di energia, a condizione che i beneficiari delle predette misure non siano né le Regioni, né le Province eventualmente delegate.

L'interpretazione testuale della denunciata disposizione ed i relativi lavori preparatori conducono a ritenere che essa abbia identificato, quali destinatari delle previste misure di compensazione, la Regione o la Provincia eventualmente delegata.

Così statuendo, dunque, il denunciato art. 4 è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Infine, con la sentenza n. **339** si stabilisce che le competenze regionali ed il principio di leale collaborazione non risultano violati per via dell'art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, laddove si stabilisce che il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, definisce la «strategia energetica nazionale», indicando priorità e misure per il conseguimento di «obiettivi» rilevanti in campo energetico (comma 1), e che la proposta, è elaborata in accordo con una «Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente» (comma 2).

Rileva la Corte che, al fine di preservare «gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento» (sentenza n. 248 del 2006), non può negarsi che il Governo della Repubblica possa assumere, nel rispetto della sfera di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni, un ruolo di impulso ai fini dello sviluppo energetico nazionale, in quanto parte della politica generale che ad esso compete tracciare.

È a tale funzione di indirizzo preliminare, piuttosto che alla predeterminazione legislativa del contenuto delle misure che ne costituissero il concreto esercizio, che si rivolge la disposizione impugnata.

Essa, in particolare, si limita a determinare finalisticamente, e nell'esercizio della competenza statale concernente i principi fondamentali della materia energia, «obiettivi» strategici in campo energetico, omettendo del tutto la descrizione dell'oggetto delle «misure» a ciò necessarie.

Va da sé, pertanto, che le Regioni ben potranno attivare i rimedi che l'ordinamento offre loro, e tra questi l'accesso a questa Corte, nel caso in cui tali misure, una volta adottate, dovessero rivelarsi lesive della sfera di competenza regionale, mentre, alcun carattere invasivo di tale sfera riveste in sé la disposizione impugnata.

Pur dovendosi rispettare la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, non se ne può infatti dedurre la impossibilità per il legislatore statale di determinare una speciale disciplina mediante la quale il Governo della Repubblica può giungere ad elaborare una propria piattaforma d'azione in un settore in profondo mutamento dopo – tra l'altro – la determinazione di riaprire la sperimentazione sul versante della produzione energetica nucleare, l'accresciuta diversificazione delle fonti di energia, lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ed in considerazione dell'importanza del dibattito sulla sostenibilità ambientale nella produzione e nell'uso dell'energia.

Lo stesso coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente risponderà alla naturale esigenza di rendere partecipi di questo confronto preliminare anche i responsabili della gestione di tutti i settori dell'amministrazione regionale e locale toccati da scelte del genere (unitamente a tutti gli altri soggetti che il Governo riterrà opportuno coinvolgere), senza che da ciò possa ovviamente derivare alcun vincolo al Governo, con riguardo alla determinazione della politica generale.

### ***1.2.8. «Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»***

Numerose ed importanti sono le statuizioni rese dalla Corte in materia di coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario.

Di rilievo è, innanzi tutto, la sentenza n. **94**, con la quale la Corte ritiene non fondata la

questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 del 2006, concernente la remunerazione delle prestazioni rese per conto del Servizio sanitario nazionale dalle strutture private accreditate laddove prevede l'applicazione di uno sconto tariffario sugli importi indicati con decreto del ministro della sanità 22 luglio 1996.

Lo scopo perseguito dal legislatore di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria è compatibile con i principi espressi da detti parametri costituzionali, nella considerazione bilanciata, che appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni, della necessità di assicurare, ad un tempo, l'equilibrio della finanza pubblica e l'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute.

Ed è appunto perché il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale che detta spesa, in considerazione degli obiettivi della finanza pubblica e delle costanti e pressanti esigenze di contenimento della spesa sanitaria, si presta ad essere tendenzialmente manovrata, in qualche misura, dallo Stato; ed invero la disposizione denunciata presenta le caratteristiche per poterla qualificare principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ponendo un obiettivo di riequilibrio della stessa finanza pubblica, inteso nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, senza prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento di detto obiettivo e incidendo temporaneamente su una complessiva e non trascurabile voce di spesa, in funzione dell'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una frequente causa del disavanzo pubblico, quale la spesa sanitaria, che abbia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno.

Difatti, la norma statale censurata stabilisce lo sconto da operare sulle tariffe richiamate, ma non esclude il potere delle Regioni di stabilire tariffe superiori, che restano a carico dei bilanci regionali. Inoltre, nel protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, in apposita riunione, aveva espresso la propria condivisione, era stato concordato l'obiettivo di ridurre la spesa sanitaria, che è appunto lo scopo perseguito dal citato art. 1, comma 796, lettera o), nell'osservanza dei principi sopra richiamati, con una misura di carattere transitorio, che ha avuto ad oggetto un rilevante aggregato di spesa, lasciando anche un margine di autonomia alle Regioni.

Sui profili definitori della materia "coordinamento della finanza pubblica" merita di essere evidenziata la sentenza n. **139**, nella quale la Corte, prima di esaminare le questioni sollevate con ricorso della Regione Veneto, rileva che la disciplina denunciata deve essere assegnata alla sopra indicata competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). La Corte chiarisce di essere pervenuta a tale opzione ermeneutica non tanto dall'autoqualificazione delle disposizioni denunciate, quanto dalla *ratio* delle disposizioni stesse rivolte al contenimento dei "costi di esercizio" dei bacini imbriferi, di bonifica e di miglioramento fondiario. La pronuncia è in linea con la giurisprudenza costituzionale secondo la quale occorre avere riguardo all'esigenza di contenimento della spesa pubblica, rivolta anche in direzione della riduzione del numero dei componenti degli organismi politici e degli apparati rappresentativi e dunque dei costi di organizzazione di enti regionali, quali sono i consorzi in questione; riduzione che, in linea più generale, è stata appunto ascritta alla competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica, salvo poi verificarne l'effettivo contenuto di principio che, se sussistente come tale, consentirebbe la compressione parziale degli spazi di autonomia spettanti alle Regioni.

La denunciata violazione dell'autonomia finanziaria viene, nella specie, negata dalla Corte, la quale ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 35, della stessa legge 24 dicembre 2007, n. 244, sollevata in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Secondo la Corte, in armonia con quanto premesso nella pronuncia, la mera previsione di una riduzione dei componenti dei consigli di

amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi di bonifica e consorzi BIM non eccede dal carattere di norma di principio di coordinamento della finanza pubblica, lasciando ampiamente alla Regione il compito di svolgerne la portata. E ciò anche ove si abbia riguardo alla precisazione recata dall'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 sulla esclusione dei componenti partecipanti a titolo gratuito dal novero di quelli oggetto della riduzione. Né vulnera i parametri evocati l'inciso che intende conformare detta riduzione alla previsione recata dal comma 729 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), che fissa un minimo ed un massimo del numero complessivo di componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, in quanto in tal modo la disposizione completa il principio fondamentale, essendo evidente che l'obiettivo di realizzare il disegno di coordinamento della finanza pubblica non sarebbe altrimenti raggiungibile ove si lasciasse alla Regione la facoltà di scegliere il numero dei componenti dei predetti organismi, senza alcuna determinazione del loro numero. Allo stesso modo, non fondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, nel testo modificato dall'art. 4- *bis*, comma 14, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché agli artt. 5 e 120 della Costituzione e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Infatti, la disposizione denunciata, nell'attribuire alle Regioni la facoltà di procedere al riordino dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, detta una norma di principio in materia di "coordinamento della finanza pubblica" che abilita le Regioni stesse a determinare i contenuti di tale riordino, tra l'altro, attraverso apposito meccanismo concertativo tra lo Stato e le Regioni.

Di rilievo è anche la pronuncia n. **237**, nella quale la Corte afferma che una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005). In tal caso, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenza n. 181 del 2006).

In proposito, la Corte afferma anche che la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione (sentenza n. 430 del 2007).

Sulla base di tale precisazione la Corte osserva che la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005).

Da ciò consegue che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.

Infatti, per un verso, non può dubitarsi che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004); per altro verso, deve essere ricordato che tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa "al Patto di stabilità e di crescita"» (sentenza n. 267 del 2006).

Le disposizioni di principio relative al contenimento della spesa pubblica e al rispetto del Patto

di stabilità interno, legittimamente adottate, sono idonee, altresì, a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenze n. 417 e n. 64 del 2005).

Su un piano d'ordine generale, si è così ritenuto che il legislatore statale possa stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Qualora la legge statale, invece, vincolasse Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenza n. 159 del 2008).

La Corte ricorda anche che all'ambito di tali principi di coordinamento della finanza pubblica sono riconducibili norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali.

Sulla base di tali consistenti premesse la Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 17, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prospettate in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, che prevedono l'adozione di leggi regionali per il riordino delle comunità montane al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, nonché la riduzione della spesa corrente per un importo pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l'anno 2007.

La Corte rimarca che non è di ostacolo all'adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la circostanza che la normativa contestata verta in un ambito materiale, qual è quello relativo all'ordinamento delle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. In proposito, la giurisprudenza costituzionale è infatti ferma nel ritenere che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possa incidere sulla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione (sentenza n. 159 del 2008), riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 159 del 2008, n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003).

La Corte ricorda inoltre il proprio consolidato orientamento secondo il quale norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009).

La portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia e, qualora la stessa sia identificata nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende, da individuare, nella specie, nel suddetto contenimento complessivo della spesa regionale corrente per il funzionamento delle comunità montane, il cui ordinamento non costituisce l'oggetto principale della normativa statale in esame, ma rappresenta il settore in cui devono operare strumenti e modalità per pervenire alla prevista riduzione della spesa pubblica corrente; riduzione cui è strumentalmente ancorato il diviso riordino degli organismi in questione.

È evidente, quindi, che la disciplina che stabilisce il riordino delle comunità montane, in quanto costituisce il mezzo per pervenire a «ridurre a regime la spesa corrente» per il funzionamento delle medesime – «per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007» all'insieme di tali organismi presenti nella Regione – completa la disciplina del citato comma 16 e partecipa, in modo inscindibile, della natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di quest'ultimo, in quanto tende a far sì, in ultima analisi, che lo stesso trovi piena attuazione.

Sulla base delle considerazioni che precedono, la Corte dichiara che le disposizioni contenute nel citato comma 17 costituiscono effettivamente espressione di principi fondamentali della

materia del coordinamento della finanza pubblica, proprio per la chiara finalità che, mediante il riordino delle comunità montane, si propongono di raggiungere e per la loro proporzionalità rispetto al fine che intendono perseguire.

Ciò in quanto il loro scopo è quello di contribuire, su un piano generale, al contenimento della spesa pubblica corrente nella finanza pubblica allargata e nell'ambito di misure congiunturali dirette a questo scopo nel quadro della manovra finanziaria per l'anno 2008.

Quanto disposto dal comma in questione non comporta, pertanto, secondo la Corte, alcuna indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia delle Regioni e degli enti locali, cui la legge statale può legittimamente prescrivere criteri ed obiettivi.

E d'altronde, lo stesso legislatore statale si è preoccupato di stabilire il coinvolgimento degli enti locali, prevedendo che, per realizzare la finalità del contenimento della spesa, nell'attuazione del riordino delle comunità montane, siano sentiti i consigli delle autonomie locali, che costituiscono una «forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali» (sentenza n. 370 del 2006).

Per analoghe ragioni viene esclusa la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 18, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 – il quale prevede la riduzione del numero complessivo delle comunità montane, dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane, nonché delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane – prospettate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Anche in questo caso, la Corte afferma che, tenuto conto dell'obiettivo perseguito di riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane e senza incidere sull'autonomia delle Regioni nell'attuazione del previsto intervento di riordino, il legislatore statale si è limitato a fornire al legislatore regionale alcuni “indicatori” che si presentano, comunque, non vincolanti, né dettagliati, né auto applicativi, al pari di quelli contenuti nell'art. 27 del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Viene invece ritenuto costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, e con assorbimento delle ulteriori censure, l'art. 2, comma 20, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il quale disciplina gli effetti derivanti dalla mancata attuazione, nel termine stabilito dalla legge statale, dell'intervento di riordino regionale e cioè la cessazione dell'appartenenza alle comunità montane di determinati comuni, nonché la soppressione automatica delle comunità montane che vengono a trovarsi nelle condizioni previste dalla disposizione di legge statale impugnata.

Infatti, secondo la Corte, la norma censurata contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta, disponendo direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità montane che si trovino nelle condizioni ivi previste.

Costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 127 della Costituzione, è dichiarato anche l'art. 2, comma 21, ultimo periodo della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nella parte in cui prevede che “gli effetti di cui al comma 20 [e cioè la caducazione di quanto disposto dalle leggi regionali di riordino delle comunità montane, se ritenute inadeguate a realizzare gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, a far data dalla pubblicazione del suddetto decreto] si producono dalla data di pubblicazione” di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sentite le singole regioni interessate.

La Corte ritiene che tale disposizione attribuisca ad un atto amministrativo dello Stato (il previsto d.P.C.m.), a decorrere dalla data di sua pubblicazione, efficacia abrogativa di quanto disposto dalle leggi regionali di riordino, se ritenute inadeguate a realizzare gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, con ciò vanificando il contenuto precettivo della legge

regionale eventualmente adottata, con palese violazione del criterio di riparto di competenze e del principio di legalità sostanziale, in forza dei quali ogni intervento sull'efficacia di leggi regionali deve trovare puntuale giustificazione in fonti costituzionali.

Infine, anche l'art. 2, comma 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 è dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in quanto la norma disciplina gli effetti conseguenti al riordino e alla soppressione delle comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Si tratta di una disciplina, autoapplicativa e di dettaglio, che non riveste carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica e che, pertanto, risulta invasiva di ambiti di autonomia delle Regioni, alle quali deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente e, appunto, in autonomia gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei comuni alla comunità montana soppressa nei rapporti giuridici riferiti a quest'ultima, con specifico riguardo, tra l'altro, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti.

Di grande interesse in materia è anche la sentenza n. **284**, nella quale la Corte esamina le questioni promosse dalla Regione Calabria relative al cosiddetto Patto di stabilità interno, che costituisce una diretta promanazione del Patto di stabilità e di crescita, stipulato dagli Stati membri dell'Unione europea per il controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria europea.

Il Patto di stabilità e di crescita, ricorda preliminarmente la Corte, trova il suo fondamento normativo negli artt. 99 e 104 del Trattato istitutivo della Comunità (come modificati dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea) e si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit e sui debiti pubblici, nonché mediante un particolare tipo di procedura di infrazione, la Procedura per deficit eccessivo, prevista dal Protocollo n. 20 del 1992. In base a tale Patto, gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i cosiddetti parametri di Maastricht, hanno deciso di adottare l'Euro, devono continuare a rispettare nel tempo una serie di «valori di riferimento».

Il Patto di stabilità interno nasce dunque dall'esigenza di assicurare la convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri, comuni a tutti e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e di crescita. Il Protocollo n. 20 del 1992 fissa il limite di indebitamento netto ed il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Orbene, ha rimarcato la Corte, uno degli obiettivi primari delle regole che costituiscono il Patto di stabilità interno è – con specifico riferimento alla questione esaminata – proprio il controllo dell'indebitamento degli enti territoriali (Regioni ed enti locali). Sicché la definizione di tali regole avviene nell'ambito della predisposizione e dell'approvazione della manovra annuale di finanza pubblica.

Tenuto conto del delineato quadro ordinamentale, allo scopo di raggiungere gli obiettivi del Patto di stabilità interno, lo Stato fissa i principi fondamentali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; tale competenza statale è richiamata dall'art. 119, secondo comma, Cost., che inquadra il potere degli enti territoriali di stabilire e applicare tributi ed entrate propri «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Con l'ampia premessa svolta, la Corte ha inteso chiarire, con riferimento al Patto di stabilità interno ed ai parametri costituzionali prima citati, che la finalità del contenimento della spesa pubblica corrente rientra in quella più generale del coordinamento finanziario, con la conseguenza che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.



Ed invero, come la Corte ha ricordato in altre occasioni, tra gli obblighi in questione v'è proprio quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita. È, dunque, in questo contesto che la Corte ha affermato che i principi di coordinamento della finanza pubblica comprendono anche norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali.

A questo punto la Corte tiene a riaffermare, in linea con la propria giurisprudenza, che per ritenere sussistenti i requisiti delle norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, occorre che concorrano due condizioni: a) in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009).

I vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno si applicano in modo uniforme a tutti gli enti territoriali di una certa dimensione, trattandosi di «una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale» (sentenza n. 36 del 2004).

Alla luce del tracciato quadro normativo e giurisprudenziale, la Corte risolve nel senso della non fondatezza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008. Infatti, secondo la Corte, il legislatore statale, con la norma impugnata, si è limitato a fissare il tetto massimo della spesa del comparto regionale per il triennio 2009-2011. Con il che la Corte ha ritenuto che la norma statale può essere ricondotta ai principi fondamentali dapprima delineati, in quanto risponde alle due condizioni sopra richiamate.

La norma impugnata non introduce, dunque, alcuna discriminazione tra Regioni con differenti gradi di sviluppo, ma si limita a porre un vincolo generale per l'intero settore regionale.

Parimenti infondata è ritenuta la censura riferita agli artt. 117 e 119 Cost., visti in connessione con il principio di ragionevolezza. Secondo la Corte, nella specie non viene solo in rilievo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che risponde ai requisiti richiesti dalla ricordata giurisprudenza costituzionale, ma l'arco temporale di tre anni non è «irragionevolmente ampio», risultando, al contrario, idoneo a consentire una adeguata programmazione dei limiti della spesa corrente.

Anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 77-ter, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008 viene ritenuta non fondata, trattandosi di disposizione riconducibile nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Infatti, la Corte ha evidenziato che gli obiettivi programmatici del Patto di stabilità interno possono essere conseguiti solo se vengono fissati, con validità per l'intero comparto regionale, precisi limiti, che devono necessariamente tradursi in cifre per acquistare effettività e non ridursi a mere indicazioni di massima, inidonee a conseguire i risultati voluti e imposti dall'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Non fondata è poi dichiarata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77-ter, comma 19, del decreto-legge n. 112 del 2008.

La norma impugnata prevede la proroga, per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale, se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere delle Regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuite con legge dello Stato. Si tratta, ha rilevato la Corte, di una misura eccezionale, la cui applicazione è limitata al triennio 2009-2011, e comunque fino all'attuazione del federalismo fiscale, volta ad evitare che il rispetto del Patto di stabilità interno spinga le Regioni ad azionare la leva fiscale, per far fronte alle spese e comunque di una disposizione non irragionevole, in quanto l'arco temporale di tre anni può essere ritenuto congruo per un'adeguata programmazione dell'opera di contenimento della spesa pubblica.

Infine, non fondata è ritenuta la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 77-ter,

comma 5-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, introdotto dall'art. 2, comma 42, della legge n. 203 del 2008, laddove la norma censurata non esclude dal computo, ai fini dell'osservanza dei limiti del Patto di stabilità interno, le quote di cofinanziamento regionale dei fondi comunitari.

La ricorrente ha evocato a sostegno del ricorso i principi di complementarità e di addizionalità, presenti in numerose norme comunitarie, per sottolineare l'inscindibilità delle quote di cofinanziamento statale e regionale dalle somme erogate dall'Unione europea. Ma la Corte rileva che, in armonia con gli stessi vincoli comunitari, la norma impugnata va nella direzione di contemperare l'esigenza di una proficua utilizzazione dei fondi europei e quella di garantire il patto di stabilità interno. L'esclusione delle quote di cofinanziamento regionale, conclude la Corte, rischierebbe di vanificare il rispetto del Patto di stabilità interno, giacché si tratta pur sempre di spese a carico dei bilanci delle Regioni, che ben possono essere programmate e modulate, in relazione ai progetti per i quali si chiede il finanziamento europeo, tenendo conto dei limiti posti dal Patto stesso.

Di interesse è anche la sentenza n. **297**, con la quale la Corte, con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 600 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui impone alle Regioni di «attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» desumibili dai commi da 588 a 593 dello stesso art. 2.

La Corte osserva preliminarmente che i citati commi da 588 a 593 si applicano alle Regioni esclusivamente in forza del censurato comma 600, secondo il quale, come visto, queste ultime devono adottare gli atti di loro competenza «al fine di attuare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica desumibili» da detti commi.

Nel merito, la Corte ribadisce quanto affermato nella propria giurisprudenza in tema di individuazione dei principi di contenimento della spesa pubblica. Sicché, secondo la Corte, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004), ma non può fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, tali da ledere l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. (sentenze n. 120 del 2008; n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004).

Ciò posto, la Corte rileva che il censurato comma 600 non qualifica direttamente come principi fondamentali le norme dei commi da 589 a 593 ma assegna alle Regioni il compito di attuare i principi «desumibili» da detti commi. Il che richiede alla Corte di verificare specificamente se da tali commi potessero essere desunti principi fondamentali rispondenti all'indicata duplice condizione richiesta dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte deve perciò verificare, al di là della terminologia impiegata dal legislatore statale, l'idoneità del «carattere sostanziale della norma» a tradursi in principio fondamentale attraverso un procedimento di astrazione (sentenza n. 29 del 1995).

Chiarito il percorso logico-giuridico da seguire nella specie, la Corte rileva che le disposizioni richiamate dal censurato comma 600 stabiliscono che il contenimento della spesa pubblica deve essere perseguito dalle Regioni attraverso gli specifici strumenti della riduzione della cilindrata media delle autovetture di servizio nonché dell'uso sia della posta elettronica, in luogo della corrispondenza cartacea, sia dei servizi internet (VoIP), in luogo delle ordinarie comunicazioni telefoniche.

Ma, all'evidenza, dette disposizioni non si prestano in alcun modo, per il loro livello di estremo dettaglio, ad individuare, neppure in via di astrazione, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quale limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente. Esse sono idonee solo a incidere sulle indicate singole voci di spesa, in quanto introducono vincoli puntuali e specifiche modalità di contenimento della spesa medesima.

Ne consegue, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., la pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui afferma che possono essere desunti «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» da norme che, per

il loro contenuto, sono inadeguate a esprimere tali principi, realizzando così un'inammissibile ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale.

Con la sentenza n. **341**, la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, commi 14, 16, 19, 20, lettera *b*), e 21, del decreto-legge n. 112 del 2008, che configura la disciplina rivolta a permettere l'abolizione della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (*ticket*), individuando le relative modalità di copertura.

Secondo la Corte, infatti, detta disciplina, ha palesemente una finalità di coordinamento finanziario, in un settore rilevante della spesa pubblica come quello sanitario, senza prevedere «in modo esaustivo e puntuale strumenti o modalità per il perseguimento» di obiettivi di riequilibrio finanziario, lasciando alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di «strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi». Innanzitutto, le Regioni non sono tenute ad abolire il *ticket*. Esse possono decidere di continuare ad applicarlo integralmente. Oppure possono decidere di ridurre il *ticket*, anziché abolirlo. Ancora, possono decidere di sostituire il *ticket* con «altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria di effetto finanziario equivalente». In tutte queste ipotesi, le Regioni non sono obbligate alla «completa adozione» delle misure di contenimento della spesa asseritamente lesive dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale. Ciò significa che esse possono applicare in modo parziale le misure di riduzione della spesa indicate dalle disposizioni impugnate, oppure possono applicare alcune di esse e non altre, o, ancora, possono applicare in modo parziale soltanto alcune delle misure indicate dal legislatore. Va considerato, inoltre, che, anche qualora le Regioni, scegliendo di abolire il *ticket*, siano tenute ad applicare in modo completo le disposizioni censurate, tuttavia queste ultime, almeno in alcuni casi, prevedono comunque margini di flessibilità e di autonomia. Il comma 16 dell'art. 61, ad esempio, prevede un generico obbligo delle Regioni di assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, indicando alcune più specifiche misure, ma facendo anche riferimento a «ulteriori misure analoghe a quelle previste nel presente articolo». Analogamente, il comma 20, lettera *b*), dell'art. 61, stabilisce che, ai fini della copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del *ticket*, le Regioni «adottano ulteriori misure di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa».

Quanto all'asserita violazione del principio di leale collaborazione, la Corte ritiene che le norme impugnate non contraddicano l'omogeneità delle forme di compartecipazione alla spesa, dal momento che esse si limitano a consentire una contenuta variabilità dell'importo del *ticket* fra Regione e Regione, pur sempre entro una soglia massima fissata dallo Stato. In secondo luogo, e soprattutto, non può ritenersi in contrasto con il principio di leale collaborazione una disciplina che, sotto lo specifico profilo qui considerato, amplia e non comprime l'autonomia delle Regioni.

Due ulteriori decisioni meritano una menzione.

In primo luogo, la sentenza n. **236**, in cui si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 434, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nella parte in cui si applica ai professori universitari per i quali sia stato disposto il collocamento fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo e che hanno iniziato il corso del relativo periodo.

Nella motivazione, la Corte afferma che la contrazione del periodo di fuori ruolo, già in corso di svolgimento, operata dalla norma censurata, riguarda una posizione giuridica concentrata nell'arco di un triennio e interessa una categoria di docenti numericamente ristretta, sicché tale misura, non producendo significative ricadute sulla finanza pubblica, non risponde allo scopo di salvaguardare equilibri di bilancio o altri aspetti di pubblico interesse e neppure può definirsi funzionale all'esigenza di ricambio generazionale dei docenti universitari, ove si consideri che essi, con l'inizio del fuori ruolo, perdono la titolarità della cattedra che rimane vacante. Per questo motivo, prosegue la Corte, il sacrificio imposto ai docenti interessati, che già si trovano nello stato di fuori ruolo si rivela ingiustificato e perciò irragionevole.

Infine, con la sentenza n. **340**, la Corte stabilisce che l'art. 58, comma 1, del decreto-legge n.

112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, non lede le competenze regionali, laddove dispone che «per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni ed altri Enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi ed uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione».

Per la Corte, si tratta di una norma che affida agli enti locali la formazione degli elenchi in essa previsti, sulla base di valutazioni demandate agli enti medesimi, con lo scopo di favorire su tutto il territorio nazionale l'individuazione di immobili suscettibili di «valorizzazione ovvero di dismissione», nella prospettiva di permettere il reperimento di ulteriori risorse economiche e quindi di ottenere l'incremento delle entrate locali. L'indicazione secondo cui la relativa delibera è adottata dall'organo di Governo, non è idonea a vincolare l'autonomia organizzativa degli enti, perché si tratta di un'espressione generica e dunque priva dei caratteri propri di una norma di dettaglio. Basta considerare che, ai sensi dell'art. 36 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella nozione di organi di governo di Comuni e Province rientrano il Consiglio, la Giunta e il Sindaco o il Presidente, mentre l'art. 121, primo comma, Cost. stabilisce che «Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo presidente». Pertanto, ai sensi della norma in esame, l'individuazione dell'organo competente a deliberare può avvenire soltanto sulla base delle regole organizzative degli enti stessi, alle quali, in definitiva, si deve ritenere che la norma censurata faccia rinvio con detta espressione.

### ***1.2.9. «Valorizzazione dei beni [...] ambientali»***

Con la sentenza n. **167**, si dichiara che l'art. 4 della legge della Regione Umbria 26 maggio 2004, n. 8, laddove prevede limiti all'estensione territoriale delle tartufaie controllate o coltivate, e l'art. 18 della medesima legge regionale, nella parte in cui estende l'applicazione delle nuove norme anche alle tartufaie già riconosciute non contrastano con il principio fondamentale recato dall'art. 3 della legge quadro statale, 16 dicembre 1985, n. 752 per la disciplina della raccolta libera dei tartufi, che non prevede limiti per l'individuazione delle tartufaie controllate o coltivate.

La Corte ricorda che l'ambito materiale al quale si deve ascrivere la disciplina della raccolta dei tartufi è quello della valorizzazione dei beni ambientali, di competenza concorrente, ciò in quanto «il patrimonio tartuficolo costituisce una risorsa ambientale della Regione, suscettibile di razionale sfruttamento, la cui valorizzazione compete perciò alla Regione medesima, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale» (sentenza n. 212 del 2006).

In tale occasione, la Corte ha anche delimitato la portata del principio fondamentale della materia, secondo il quale «la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati» (art. 3 della legge n. 752 del 1985), precisando che, secondo il legislatore statale, coesistente all'affermazione di tale libertà è la sua limitazione al solo ambito dei boschi e dei terreni non coltivati, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento tra le esigenze «di quella parte della popolazione che nella ricerca e raccolta dei tartufi trova un motivo di distensione ed anche di integrazione del proprio reddito (sentenza n. 328 del 1990) e la necessità di difendere il patrimonio ambientale dal rischio di danni irreparabili e di tutelare altresì i diritti dei proprietari dei fondi» (sentenza n. 212 del 2006).

La Corte ha, poi, precisato che la legge quadro n. 752 del 1985, all'art. 3, quinto comma, si limita a definire le tartufaie controllate come «tartufaie naturali migliorate e incrementate con la messa a dimora di un congruo numero di piante tartufigene» e, che, stante l'evidente genericità di tale definizione, di per sé insuscettibile di pratica applicazione, non può che spettare alle Regioni, in base alle regole di riparto della competenza nelle materie di legislazione concorrente, la

normativa di dettaglio diretta alla concreta individuazione dei requisiti per il riconoscimento di tartufaia controllata. In particolare, «in mancanza di qualsiasi enunciazione di principio, nella legge statale, riguardo alla estensione delle suddette tartufaie controllate, non può certamente ritenersi precluso alle medesime Regioni di fissare limiti massimi, in relazione alle specifiche caratteristiche del territorio regionale, onde evitare una eccessiva compressione del principio fondamentale della libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati» (sentenza n. 212 del 2006).

In conclusione, deve escludersi l'esistenza, nella legislazione statale, di un principio fondamentale, quale quello elaborato dal rimettente, secondo il quale sarebbe vietato al legislatore regionale prevedere limiti territoriali per l'estensione delle tartufaie controllate.

### ***1.3. Le materie di competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.)***

In alcune decisioni, la Corte ha individuato la sussistenza di materie annoverabili – in continuità con la giurisprudenza pregressa – tra quelle che il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza (residuale) delle Regioni.

#### ***1.3.1. «Turismo»***

La Corte accoglie, nella sentenza n. 13, il ricorso della Regione Emilia . Romagna, sollevato, in sede di conflitto di attribuzione tra enti, avverso il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo del 23 gennaio 2008 perché lesivo delle sue attribuzioni in materia di turismo.

Sottolinea la Corte che la legge 27 dicembre 2006, n. 296, all'art. 1, comma 1228, autorizza la spesa di 48 milioni di euro annui, per il triennio 2007-2009, per le finalità di sviluppo del settore del turismo e per il miglioramento del suo livello di competitività. La norma prevede che, per la sua applicazione, «il Presidente del Consiglio dei ministri adotta, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un decreto recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione».

Con la sentenza n. 94 del 2008 la Corte ha dichiarato l'illegittimità del citato comma nella parte in cui non stabilisce che il decreto da esso previsto sia preceduto dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni. Nell'occasione, consapevole del fatto che era già stato emanato il d.P.C.m. previsto dalla norma censurata (cioè il d.P.C.m. 16 febbraio 2007), la Corte, pur dando atto che esso era stato adottato con il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, ha affermato che «la previsione, “a regime”, di un coinvolgimento meramente cognitivo delle Regioni lascia aperta la possibilità, per lo Stato, di provvedere, in modo unilaterale negli anni successivi, anche in dissenso con gli orientamenti manifestatisi all'interno della Conferenza permanente Stato-Regioni» e che «E' necessario [...] che sia garantita anche per il futuro una partecipazione delle Regioni conforme ai canoni dettati dall'art. 117 Cost.; risultato, questo, che può ottenersi solo attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1228, limitata alla parte in cui non prevede una “intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni».

Anche il d.P.C.m. 16 febbraio 2007, nel rinviare ad atti del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo la definizione della tipologia di agevolazione e l'individuazione dei criteri e delle modalità per la presentazione e la valutazione delle domande e per l'erogazione delle agevolazioni, precisa che tali atti debbono essere adottati «in raccordo con le regioni».

Ciò nonostante il decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008 è stato emanato con il dissenso espresso dai componenti di parte regionale del Comitato paritetico previsto dal predetto d.P.C.m. Si è così compiuta una violazione dei principi espressi dall'art. 117 Cost., quarto comma, in base al quale la materia di turismo rientra nella competenza regionale nazionale.

Nella sentenza n. **76**, una illegittima modalità di collaborazione con le Regioni porta la Corte a censurare l'art. 2, comma 194, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dove si prevede che, per sostenere lo sviluppo del settore mediante la promozione di economie di scala ed il contenimento dei costi di gestione delle imprese ivi operanti, siano definite, con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato-Regioni, le procedure acceleratorie e di semplificazione volte a favorire l'aumento dei flussi turistici e la nascita di nuove imprese del settore, nel rispetto delle competenze regionali.

La disposizione, rientrando nella materia del turismo, appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Tuttavia, l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge, anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza (in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione. A condizione, naturalmente, che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni.

Con specifico riguardo al settore turistico, la Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale.

Siffatte esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale attuato con l'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007. Per realizzare, infatti, economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate.

Tuttavia, considerato che una tale disciplina regolamentare è destinata ad incidere in maniera significativa sulle competenze delle Regioni in materia di turismo, la norma impugnata deve prevedere l'incisivo strumento di leale collaborazione con le Regioni rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e non già dal mero parere.

Dalla suesposta dichiarazione di incostituzionalità deriva la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 2, comma 195, della legge n. 244 del 2007, che affida al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore dei soggetti nazionali e internazionali che intendono promuovere progetti di investimenti volti ad incrementare ed a riqualificare il prodotto turistico nazionale.

Anche in questo caso l'intervento del legislatore statale è giustificato dalla rilevanza nazionale (*ex art. 118, primo comma, Cost.*) delle iniziative prese in considerazione dalla norma impugnata. Si tratta, infatti, di progetti strategici diretti a valorizzare la fondamentale risorsa economica del Paese rappresentata dal turismo. Il ruolo delle Regioni è, poi, salvaguardato dalla previsione secondo la quale l'intervento del Dipartimento si realizza «attivando le procedure di cui al comma 194». Quest'ultimo, letto alla luce della declaratoria di parziale illegittimità costituzionale di cui sopra, assicura il pieno coinvolgimento delle Regioni.

### **1.3.2. «Servizi pubblici locali»**

Con la sentenza n. **246**, il comma 3 dell'art. 148 del d.lgs 152 del 2006, il quale stabilisce che

“i bilanci preventivi e consuntivi dell’Autorità d’ambito e loro variazioni sono pubblicati mediante affissione ad apposito albo, istituito presso la sede dell’ente” si rivela illegittimo, in quanto si tratta di una disciplina – peraltro di minuto dettaglio – che regola una specifica modalità di pubblicità, incidente sulla materia dei servizi pubblici locali, senza che possano essere invocati titoli competenziali statali quali la tutela della concorrenza o la tutela dell’ambiente

Nella sentenza n. **307**, l’art. 49, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, nel testo risultante dall’impugnata legge di modifica n. 18 del 2006, prevedendo che l’affidamento della gestione dell’erogazione del servizio idrico integrato debba avvenire con la modalità della gara pubblica, prevista dalla lettera *a*) del comma 5 dell’articolo 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, non risulta lesivo della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza.

Rileva la Corte che la disciplina statale vigente al momento della proposizione del ricorso (art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000) prevedeva, al riguardo, più forme di affidamento e al fine di garantire una maggiore concorrenzialità dei relativi mercati la successiva disciplina recata dall’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, ha previsto la necessità della gara pubblica per l’affidamento del servizio pubblico locale a rilevanza economica, limitando ulteriormente e sempre con il rispetto delle norme comunitarie il ricorso a forme di affidamento differenti.

Le norme statali, tanto quelle vigenti all’epoca dei fatti, quanto le attuali, sono meno rigorose di quelle poste dalla Regione. Occorre allora stabilire se le Regioni, in tema di tutela della concorrenza, possono dettare norme che tutelano più intensamente la concorrenza, rispetto a quelle poste dallo Stato.

Al riguardo, deve considerarsi che la Costituzione pone il principio, insieme oggettivo e finalistico, della tutela della concorrenza, e si deve, pertanto, ritenere che le norme impugnate, in quanto più rigorose delle norme interposte statali, ed in quanto emanate nell’esercizio di una competenza residuale propria delle Regioni, quella relativa ai “servizi pubblici locali”, non possono essere ritenute in contrasto con la Costituzione.

### ***1.3.3. «Formazione professionale»***

Affrontando alcune delle doglianze che investono d.lgs. n. 152 del 2006, con riguardo alle norme in materia di tutela dell’aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera, la Corte, con la sentenza n. **250**, si sofferma, tra l’altro, sull’art. 287, che, disponendo che il personale addetto alla conduzione di impianti termici civili di potenza superiore ad una certa soglia debba munirsi di un patentino di abilitazione rilasciato dall’Ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso e previo superamento dell’esame finale, viola in parte la competenza legislativa residuale delle regioni in materia di formazione professionale.

In proposito, la Corte rileva che l’addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall’ordinamento universitario, finalizzato precipuamente all’acquisizione delle cognizioni necessarie all’esercizio di una particolare attività lavorativa, rientra nella materia, oggetto di potestà legislativa residuale della Regione, concernente la formazione professionale, sicché appare fondata la censura mossa alla luce degli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione.

La disposizione censurata, infatti, pretende illegittimamente di allocare presso lo Stato una funzione amministrativa in materia riservata alla competenza regionale, e nel contempo di disciplinare, in rapporto ad essa, le modalità della formazione professionale per mezzo dei corsi di abilitazione e del conseguente esame (art. 287, comma 1).

Viene, pertanto, dichiarata l’illegittimità costituzionale di tale comma 1 della disposizione impugnata, nella sola parte in cui esso invade quella regionale, ossia limitatamente alle parole «rilasciato dall’ispettorato provinciale del lavoro, al termine di un corso per conduzione di impianti termici, previo superamento dell’esame finale».

Con la sentenza n. **271**, la Corte non condivide la censura relativa all'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 7 del 2008, che attribuisce alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione di eventuali attività formative relative alle professioni turistiche.

Non si spiega, infatti per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni turistiche già istituite dallo Stato.

In base alla giurisprudenza costituzionale, «in materia di formazione professionale, la definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi spetta alla sfera delle attribuzioni regionali, salva la presenza di possibili forme di coordinamento e controllo centrale» (sentenza n. 372 del 1989, nonché sentenza n. 50 del 2005).

In merito alla istituzione degli elenchi riferiti alle diverse professioni turistiche, e affidati alla cura delle Province, ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, la questione non è fondata poiché quando gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale.

## ***2. Il principio cooperativo***

Il principio di leale cooperazione connota fortemente il regionalismo italiano: nella disamina relativa al riparto delle competenze normative se ne sono avute molteplici conferme. Rinviando a quanto sin qui detto per l'analisi dell'incidenza del principio sulla ripartizione delle funzioni tra i livelli territoriali, giova qui soffermarsi su alcune statuizioni e su alcuni passaggi che hanno avuto precipuamente riguardo allo scrutinio inerente ad aspetti procedurali.

Con riferimento ai limiti entro cui il principio di leale cooperazione è invocabile, deve segnalarsi, in particolare, la sentenza n. **249**, con cui la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 205, comma 6, nella parte in cui, prevedendo che le Regioni possano indicare maggiori obiettivi di riciclo e di recupero dei rifiuti tramite apposita legge, previa intesa con il Ministro dell'ambiente, produrrebbe un anomalo vincolo amministrativo sulla funzione legislativa regionale, in violazione degli artt. 114 e 117 Cost.

Per la Corte, la sottoposizione a vincoli procedurali dell'esercizio della competenza legislativa regionale determina evidentemente una lesione della sfera di competenza regionale, posto che questa Corte ha già affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (sentenza n. 159 del 2008).

La problematica è ripresa in parte della sentenza n. **339**. Nel giudizio concluso con tale decisione, una violazione del principio di leale collaborazione viene invocata dalla Regione Emilia – Romagna con due censure riferite all'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008 dove si prevede che il Ministero dello sviluppo economico pubblica l'elenco dei giacimenti di idrocarburi cosiddetti «marginali», ai fini della attribuzione mediante procedure competitive ad altro titolare, in base a modalità stabilite con decreto dello stesso Ministero.

La prima censura mossa sul rilievo che sarebbe esclusa l'intesa della Regione interessata relativamente al nuovo atto di attribuzione del giacimento, malgrado le competenze regionali in tema di energia e di governo del territorio, si rivela infondata, in quanto la disposizione censurata non esclude la partecipazione della Regione interessata alla procedura concessoria, che era prevista al momento della adozione della norma impugnata dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), e comma 78, della legge 23 agosto 2004, n. 239, successivamente modificata ad opera dell'art. 27, comma 34, della legge 23 luglio 2009, n. 99, che ha introdotto, all'art. 1, un apposito comma *82-ter*, ribadendo che la concessione è rilasciata in seguito ad un procedimento unico a cui partecipano le amministrazioni competenti ai sensi del precedente comma 7, lettera *n*), ovvero,



senza dubbio alcuno, le Regioni interessate.

È in attuazione di queste specifiche disposizioni legislative che l'art. 9 del d.m. 30 giugno 2009 prevede espressamente che la «concessione di coltivazione di giacimento marginale è attribuita, nei termini previsti dalla legge n. 239 del 23 agosto 2004, con decreto del Ministero dello sviluppo economico, adottato, per le attività in terraferma, d'intesa con la Regione interessata, previa valutazione di impatto ambientale da parte dell'amministrazione competente».

Resta pertanto assodato che la necessità dell'intesa con la Regione, già prevista in via generale dalla legislazione vigente, non è stata superata dalla disposizione censurata.

La seconda censura avanzata dalla Regione ricorrente investe, invece, la mancata partecipazione regionale alla determinazione del decreto ministeriale previsto nel comma 3 dell'art. 8, dal momento che questo interverrebbe nelle materie concorrenti dell'energia e del governo del territorio.

La Corte osserva che tale decreto disciplina le modalità con cui debbono svolgersi le «procedure competitive» per l'assegnazione della concessione ad altro titolare, sicché è evidente che, unitamente alla materia concorrente dell'energia, esso interseca l'area riservata alla competenza esclusiva dello Stato avente ad oggetto la tutela della concorrenza. Pertanto, deve riconoscersi la parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per la mancata previsione di strumenti di leale collaborazione per la parte che si riferisce a materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni interessate. Anche in questo caso «va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione» (sentenza n. 1 del 2008).

*L'id quod plerumque accidit*, nel caso di utilizzo del parametro della leale cooperazione, riguarda, tuttavia, l'adeguatezza del procedimento previsto e/o seguito ai fini della predisposizione delle necessarie forme di raccordo.

Così, nella sentenza n. **88**, si rileva che il principio di leale collaborazione trova piena attuazione nell'art. 2, comma 158, lettera c), della legge n. 244 del 2007, dove si stabilisce che l'autorizzazione per gli impianti *offshore* di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima».

La norma impugnata, nell'attribuire all'organo statale il compito di rilasciare il titolo autorizzatorio, stabilisce espressamente che ciò avvenga all'esito del procedimento previsto dal comma 4 seguente; tale comma prevede che «l'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni. In caso di dissenso, purché non sia quello espresso da una amministrazione statale preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, o del patrimonio storico-artistico, la decisione, ove non diversamente e specificamente disciplinato dalle regioni, è rimessa alla Giunta regionale ovvero alle Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Alla luce di tale ultima previsione, l'attuale assetto normativo garantisce ampiamente l'esercizio delle competenze regionali in materia, giacché per un verso spetta alla Giunta regionale pronunciarsi all'esito del procedimento unico, e, per altro verso, il dissenso «qualificato» espresso da un'amministrazione statale attiva, ai sensi dell'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, la Conferenza Stato-Regioni, ove è altresì assicurata la sfera di azione regionale.

La Corte dichiara, nella sentenza n. **124**, che non ottempera al principio di leale collaborazione, che deve informare i rapporti fra esigenze unitarie ed esigenze locali, l'art. 2, comma 474, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che istituisce presso il Ministero dei trasporti il «Fondo per la mobilità dei disabili» e assegna ad esso le relative somme da destinarsi alla realizzazione di un

parco ferroviario per il trasporto in Italia e all'estero dei disabili, secondo le modalità da determinarsi con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della salute e della solidarietà sociale.

Motiva la Corte che la norma, nel prevedere un Fondo a favore della mobilità dei disabili, si pone l'obiettivo di realizzare tale finalità attraverso l'idoneo adattamento e l'utilizzo del mezzo ferroviario e che tutte le attività, come quella in esame, «relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di *bisogno* e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita rientrano nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Nondimeno, ciò non esclude che alla disciplina del Fondo in esame concorra l'esercizio della competenza dello Stato in materia di trasporti pubblici non locali, appagando le esigenze unitarie inerenti alla specifica destinazione del Fondo stesso, le quali vanno tuttavia soddisfatte senza trascurare quelle locali, in materia di assistenza, in ottemperanza al principio di leale cooperazione.

Nel caso di specie l'intervento statale in esame non contempla alcuna partecipazione delle Regioni; con la conseguenza che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 474, limitata alla parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei trasporti, che disciplina le modalità di funzionamento del cennato Fondo, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Nella sentenza n. **168**, la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1251, lettera *c-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introdotto dall'art. 2, comma 462, della suddetta legge n. 244 del 2007, censurato, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nella parte in cui introduce, rispetto alle previsioni della legge finanziaria 2007, ulteriori attività dirette a favorire la permanenza o il ritorno in comunità di persone non autosufficienti.

La Corte ricorda anzitutto che la disposizione impugnata si inserisce nel preesistente quadro normativo costituito dai commi 1250, 1251 e 1252 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, già presi in esame dalla Corte con la sentenza n. 50 del 2008 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai precedenti commi 1250 e 1251) nella parte in cui non ha previsto il coinvolgimento delle Regioni nella fase di ripartizione degli stanziamenti del Fondo.

Inoltre, la medesima disposizione prevede un intervento di politica sociale riconducibile alla materia dei "servizi sociali" che, per sua stessa natura, sfugge alla sola dimensione regionale ed è tale da giustificarne, a norma dell'art. 118, primo comma, Cost., l'esercizio unitario, in base al principio di sussidiarietà, e quindi la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse attraverso attività concertative e di coordinamento che devono essere attuate in base al principio di leale collaborazione.

Tanto premesso, la Corte ritiene che l'esigenza del coinvolgimento delle Regioni da parte dello Stato sia soddisfatta dalla previsione, nella norma impugnata, dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata per «la definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le Regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona». La predetta disposizione, infatti, costituisce un ulteriore meccanismo di leale collaborazione rispetto all'intesa che il Ministro delle politiche per la famiglia deve acquisire per il riparto, con proprio decreto, degli stanziamenti del Fondo in questione, in ragione della citata sentenza n. 50 del 2008.

Nella sentenza n. **232**, la Corte dichiara che non viola il principio di leale collaborazione, e tanto meno il normale esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti territoriali, l'art. 55, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) contribuisce allo svolgimento dell'attività conoscitiva in tema di difesa del suolo ed ai fini della diffusione dell'informazione ambientale

La norma, infatti, limitandosi a prevedere che l'ANCI «contribuisce» allo svolgimento

dell'attività conoscitiva, è priva di idoneità lesiva in quanto non sottrae alle Regioni alcuna competenza.

La Corte accoglie, viceversa, la censura avverso l'art. 57, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché esso, attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri l'approvazione del programma nazionale di intervento senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni, viola il principio di leale collaborazione. Tale atto, per l'ampiezza del proprio contenuto, è sicuramente suscettibile di produrre significativi effetti indiretti anche nella materia del governo del territorio, di competenza legislativa concorrente. Il principio di leale collaborazione istituzionale richiede, pertanto, il coinvolgimento delle Regioni nella forma del parere.

Il principio di leale collaborazione è violato – secondo quanto dichiarato nella sentenza n. **247** – dall'art. 241 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che il regolamento relativo agli interventi di bonifica, ripristino e messa in sicurezza, nonché a quelli di emergenza delle aree contaminate destinate alla produzione agricola e all'allevamento, sia adottato con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con quelli delle attività produttive e delle politiche agricole e forestali.

Osserva, infatti, la Corte che, sebbene la materia della bonifica dei siti contaminati sia da collocarsi nella tematica relativa alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», non può disconoscersi che, con riferimento alla bonifica delle aree adibite alla produzione agricola o all'allevamento del bestiame, lo stesso legislatore nazionale abbia riconosciuto la peculiarità dei siti in questione, dando rilevanza, proprio con la previsione di una normativa differenziata, alla specifica destinazione delle suddette aree. In tal senso si giustifica anche il coinvolgimento, nella emanazione del regolamento relativo agli interventi nelle indicate aree, sia del Ministro delle attività produttive che di quello delle politiche agricole e forestali, chiamati ad esprimere il «concerto».

Dato che, nel delineare il procedimento volto alla adozione del regolamento *de quo*, si è ritenuto opportuno valorizzare le implicazioni che la bonifica di tali siti ha con la materia dell'agricoltura, appare certamente in contrasto col principio di leale collaborazione avere escluso nelle fasi del citato procedimento l'apporto partecipativo delle Regioni, cioè di quei soggetti che, rientrando nella relativa materia nella loro competenza legislativa residuale, sono dotati di specifiche attribuzioni, costituzionalmente tutelate, in tema di agricoltura e zootecnia. Adeguato strumento di coinvolgimento di tali istituzioni è quello di prevedere che il regolamento in questione sia emanato dal Ministro dell'ambiente anche sentita la Conferenza unificata.

Da segnalare è, altresì, la sentenza n. **250**, nella parte in cui decide le doglianze delle regioni che investono l'art. 267, comma 4, lettera *a*), d.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che, al fine di promuovere l'impiego di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, «potranno essere promosse dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con i Ministri delle attività produttive e per lo sviluppo e la coesione territoriale misure atte a favorire la produzione di energia elettrica tramite fonti rinnovabili ed al contempo sviluppare la base produttiva di tecnologie pulite, con particolare riferimento al Mezzogiorno».

Per la Corte le questioni si basano su un erroneo presupposto interpretativo. In realtà, la disposizione si limita ad impegnare lo Stato alla promozione dell'energia da fonti rinnovabili per mezzo di non meglio determinate «misure», la cui natura e il cui contenuto – allorché vengano adottate – non potranno che conformarsi all'attuale assetto delle competenze costituzionali di Stato e Regioni.

Sarà, perciò, necessario che l'intervento dello Stato sia rispettoso di siffatti limiti, anche con riguardo all'introduzione di forme di coinvolgimento della Regione. In tal modo interpretata, la disposizione impugnata si sottrae alle censure sopra esposte.

La Corte, nella sentenza n. **251**, dichiara non fondate sono le censure sollevate nei confronti degli artt. 113, comma 1, e 114, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

La prima delle disposizioni impugnate assegna alle Regioni i compiti di «disciplinare» e/o di «attuare»: a) le «forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate»; b) «i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione». La seconda disposizione prevede che le «Regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, adottano apposita disciplina in materia di restituzione delle acque utilizzate per la produzione idroelettrica, per scopi irrigui e in impianti di potabilizzazione, nonché delle acque derivanti da sondaggi o perforazioni diversi da quelli relativi alla ricerca ed estrazione di idrocarburi, al fine di garantire il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al titolo II della parte terza del presente decreto».

La Corte non condivide la tesi prospettata dalle ricorrenti, secondo cui la competenza normativa attribuita alle Regioni risulterebbe, in entrambi i casi, illegittimamente condizionata al previo parere del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Sulla base del canone dell'interpretazione conforme a Costituzione, infatti, non solo non può essere riconosciuta natura vincolante al parere in argomento, ma, soprattutto, esso deve intendersi riferito alla sola funzione amministrativa e non già anche a quella normativa.

Ancora nella sentenza n. **251**, la Corte esamina le questioni di legittimità costituzionale concernenti gli artt. 96, comma 1, e 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, tutte incentrate, prevalentemente, sul ruolo rivestito dall'Autorità di bacino territorialmente competente nell'ambito dei procedimenti amministrativi rispettivamente regolati dalle disposizioni impugnate.

In particolare, quanto al citato art. 96, comma 1, le Regioni affermano che la previsione determinerebbe un aggravio del procedimento di concessione di acqua pubblica, perché subordina il rilascio della concessione al parere vincolante della Autorità di bacino (organo, oggi, di natura statale in quanto privo di alcuna rappresentanza regionale), così menomando il potere già spettante alle Regioni ai sensi degli artt. 86-89 del d.lgs. n. 112 del 1998., in violazione dell' art. 76.

Sull'assunto che le competenze di tale nuovo organismo possono indirettamente avere conseguenze su ambiti materiali di competenza concorrente (come il governo del territorio), è anche vero che il coinvolgimento delle Regioni è assicurato dall'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006, in base al quale è necessaria «la partecipazione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico di cui di volta in volta si tratta, alla Conferenza istituzionale permanente (art. 63, comma 4), principale organo dell'Autorità di bacino, che assomma le vaste competenze elencate nel comma 5 dello stesso art. 63».

Quanto all'art. 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, le Regioni lamentano che tale norma, pur attribuendo loro la competenza a predisporre i «programmi di misure» – ossia di quelle misure reputate necessarie per la tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico –, subordinandone l'efficacia alla approvazione alla Autorità di bacino medesima (non sufficientemente rappresentativa degli interessi regionali), di fatto affiderebbe il vero potere decisionale in ordine ad esse a detto organo.

Si osserva, al riguardo, che la normativa impugnata consente, in effetti, allo Stato di concorrere, attraverso il parere delle Autorità di bacino al quale la Regione si deve conformare, alla determinazione di scelte fortemente incidenti sul «governo del territorio», e, più in generale, sulle politiche del territorio, di competenza regionale.

Tale previsione non risulta in contrasto né con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, né con il riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Infatti, occorre considerare che i programmi di misure di tutela dei corpi idrici integrano i più ampi piani di tutela delle acque, ponendosi con essi in un rapporto di stretto collegamento.

La previsione della sottoposizione di detti programmi ad una approvazione da parte

dell’Autorità di bacino, dunque, risponde alla duplice necessità di demandare ad un organo idoneo – per struttura e composizione – a valutare la coerenza del quadro complessivo dell’attività di programmazione derivante dai concorrenti strumenti di pianificazione in materia di tutela delle acque, nonché di assicurare una adeguata partecipazione, al relativo procedimento di formazione, delle Regioni nel cui territorio debbono essere attuate le misure di tutela in questione.

Con la sentenza n. **339**, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 10 del decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui non prevede, ai fini del riparto del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, che il Ministero dello sviluppo economico assuma sui programmi relativi alle infrastrutture nel settore energetico ed in quello delle reti di telecomunicazione il parere della Conferenza Stato-Regioni di cui all’art. 1 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Infatti, non potendosi al riguardo formulare un giudizio di prevalenza tra le competenze concorrenti in materia di energia, governo del territorio ed ordinamento della comunicazione, e quelle riservate alla legislazione statale in via esclusiva (tutela della concorrenza), si impone il ricorso a strumenti di leale collaborazione, che «possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell’intervento finanziario statale sulle competenze regionali» (sentenza n. 168 del 2008).

### **3. Il principio di sussidiarietà**

Nelle decisioni passate in rassegna relativamente al riparto di competenze normative sono presenti numerose, anche significative, affermazioni precipuamente concernenti le funzioni amministrative e, in particolare, il principio di sussidiarietà.

Rinviando a quanto si è già avuto occasione di esporre, giova, in questa sede, dar conto di alcuni passaggi argomentativi particolarmente rilevanti per quanto attiene ad uno dei principi conformativi del regionalismo italiano.

Nella sentenza n. **232**, la Corte non rinviene una violazione del principio di sussidiarietà (che impone l’attribuzione ai livelli di governo infra-statali delle funzioni amministrative) nell’art. 57, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui attribuisce al Comitato dei ministri «funzioni di alta vigilanza» (comma 3) e nella parte in cui concreta tali funzioni prevedendo la verifica della «coerenza nella fase di approvazione» degli atti di pianificazione (comma 4).

La norma non lede le prerogative garantite alle Regioni, poiché, per principio generale, la competenza in tema di funzioni di vigilanza coincide con quella relativa all’attività oggetto di vigilanza e nei commi 3 e 4 dell’art. 57 non è contenuto alcun riferimento che possa indurre a ritenere che i compiti di vigilanza da essi attribuiti al Comitato dei ministri riguardino anche attività rientranti nelle attribuzioni delle Regioni.

La Corte rileva poi, nella sentenza n. **247**, che l’art. 223 del d.lgs. n. 152 del 2006, laddove prevede che i consorzi per il recupero ed il riciclo degli imballaggi siano strutturati su base nazionale, non contrasta col principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, primo comma, Cost., e non priva di considerazione le «istanze regionali».

Per la Corte, è ragionevole e non in contrasto con l’art. 118, primo comma, Cost. prevedere che, al fine di assicurarne l’esercizio unitario, le funzioni amministrative possano essere conferite allo Stato – che quest’ultimo, in una materia che è specificamente assegnata alla sua competenza legislativa esclusiva in tema di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», abbia riservato ad organi centrali sia la predisposizione di uno schema di Statuto tipo sia il controllo sul rispetto di tale schema, ed abbia, altresì, previsto, onde evitare una parcellizzazione di competenze sul territorio, che ritiene inutile e potenzialmente controproducente, che i ricordati consorzi operino su tutto il territorio nazionale.

Nel caso in esame, quindi, la scelta di attribuire a consorzi nazionali le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell’esigenza di assicurare che l’esercizio dei compiti [...] risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può

variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale.

Analoghe considerazioni valgono per le censure all'art. 224 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale reca la disciplina del Consorzio nazionale imballaggi.

Anche in questo caso deve osservarsi che la disciplina ora in esame, per la quale nell'ambito legislativo deve riconoscersi la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», consente di rinvenire quelle esigenze che, in puntuale attuazione delle regole della sussidiarietà, giustificano il conferimento anche delle funzioni amministrative al livello statale, per assicurarne l'esercizio coordinato e unitario.

Una motivazione sostanzialmente coincidente si rinviene nella reiezione delle censure riguardanti gli articoli 233, 234 e 236 del d.lgs. n. 152 del 2006 – aventi ad oggetto la costituzione di Consorzi nazionali per la raccolta ed il trattamento di alcune categorie particolari di rifiuti.

Analogamente a quanto osservato in merito alla previsione normativa avente ad oggetto il Consorzio nazionale imballaggi, la Corte rileva che la disciplina in esame, per la quale nell'ambito legislativo deve riconoscersi la competenza esclusiva statale, consente di rinvenire ancora una volta quelle esigenze che, in puntuale attuazione delle regole della sussidiarietà, giustificano il conferimento anche delle funzioni amministrative al livello statale, per assicurarne l'esercizio coordinato e unitario.

Infine, nella sentenza n. **251**, si afferma che, per quanto riguarda le misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento a tutela dei corpi idrici, non risulta invasivo delle competenze regionali l'art. 91, commi 2 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, là dove prevede che spetta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentita la Conferenza Stato-Regioni, l'individuazione di «ulteriori aree sensibili» (comma 2), nonché, con cadenza quadriennale, il parallelo potere di «reidentificazione delle aree sensibili e dei rispettivi bacini drenanti che contribuiscono all'inquinamento delle aree medesime» (comma 6).

Rileva la Corte che la scelta operata con il decreto legislativo n. 152 del 2006 è stata quella di introdurre un duplice potere di individuazione delle aree sensibili: quello statale, disciplinato ai commi 2 e 6 della disposizione impugnata, e quello regionale, stabilito al comma 4 del medesimo articolo, secondo il quale «le Regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l'Autorità di bacino, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, e successivamente ogni due anni, possono designare ulteriori aree sensibili ovvero individuare all'interno delle aree indicate nel comma 2 i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili».

Premesso che l'ambito di intervento della norma censurata è ascrivibile alla materia dell'ambiente, l'allocatione delle funzioni amministrative operata con la disposizione impugnata risulta, invero, coerente anche con il principio di sussidiarietà.

Al riguardo, si rileva, infatti, che la funzione di individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio di inquinamento deve rispondere a criteri uniformi ed omogenei, dovendo, al contempo, tener conto anche delle peculiarità territoriali sulle quali viene ad incidere.

Sotto entrambi i profili, la disposizione impugnata offre una soluzione non costituzionalmente illegittima, posto che la citata funzione amministrativa statale di individuazione (da esercitarsi previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni) si affianca a quella delle Regioni le quali, oltre a poter designare a propria volta «ulteriori aree sensibili» rispetto a quelle indicate dallo Stato, possono altresì indicare, nell'ambito delle aree definite ai sensi del comma 2, i corpi idrici che, secondo propria valutazione, non possono rientrare in detta categoria.

Quanto al potere statale di «reidentificazione» delle aree medesime, disciplinato al successivo comma 6, esso risulta connotato da una natura eminentemente ricognitiva a cadenza periodica, che non comporta, pertanto, alcuna modifica sostanziale dell'assetto allocativo delineato dai commi 2 e 4 che lo precedono.

#### **4. L'autonomia finanziaria regionale**

In tema di autonomia finanziaria regionale va citata, innanzi tutto, la pronuncia di inammissibilità (sentenza n. **107**) con la quale la Corte risolve la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi da 46 a 49, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che prevedono interventi finanziari a carico dello Stato per il rientro dai deficit sanitari regionali, sollevata per asserita violazione dell'art. 119 della Costituzione.

La Corte ritiene l'insussistenza di una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni: quello previsto dalle norme impugnate è un intervento finanziario a carico dello Stato per il rientro dai *deficit* sanitari regionali che, da un lato, favorisce altre Regioni, rispetto alla ricorrente, e, dall'altro, è effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe – stante l'assenza di un fondo sanitario nazionale destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria - la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni.

Inoltre, nell'attuale fase di perdurante inattuazione della citata disposizione costituzionale (art. 119 Cost.), le Regioni sono legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria; evenienza, questa, nella specie, non dedotta in giudizio.

In quest'ottica, di rilievo è anche quanto affermato nella sentenza n. **246**, in cui si stabilisce che non contrasta con la giurisprudenza costituzionale in materia di fondi vincolati l'art. 136 del dlgs 152 del 2006 dove si prevede che: a) «Le somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative sono versate all'entrata del bilancio regionale per essere riassegnate alle unità previsionali di base destinate alle opere di risanamento e di riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici»; b) «Le regioni provvedono alla ripartizione delle somme riscosse fra gli interventi di prevenzione e di risanamento».

La Corte ribadisce che la disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé, ma rientra nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (*ex multis*, sentenze n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004). Nel caso di specie, la regolamentazione della destinazione del gettito delle sanzioni è funzionale alla disciplina delle sanzioni previste dal precedente art. 133, le quali si riferiscono a violazioni in materia di scarichi e di tutela della qualità dei corpi idrici, come tali ascrivibili alla materia della tutela dell'ambiente di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Trattandosi di entrata statale, il potere di disporre l'immediata riassegnazione di tali somme ad individuate unità previsionali di base rientra nella competenza legislativa dello Stato. Il fatto che ciò avvenga attraverso il versamento delle somme «all'entrata del bilancio regionale» non significa che queste costituiscono “risorse autonome” delle Regioni alle quali non è apponibile un vincolo di destinazione. Il versamento all'entrata del bilancio regionale costituisce, infatti, una mera appostazione contabile, al fine di realizzare la destinazione al risanamento e alla riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici, cioè a finalità meramente ambientali. La circostanza che siano le Regioni a provvedere alla ripartizione delle somme fra gli interventi di prevenzione e di risanamento costituisce unicamente un'attribuzione di ulteriore autonomia alle Regioni stesse in una materia di esclusiva competenza legislativa statale. Non trova, perciò, applicazione, nella specie, la giurisprudenza costituzionale in materia di fondi vincolati.

Con la sentenza n. **341**, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma *7-bis* dell'art. 61, proposta dalla Regione Veneto in relazione all'art. 119 Cost., che prevede la riduzione della misura percentuale dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro da ripartire destinabile a finalità di incentivo tra i dipendenti pubblici che svolgono attività inerenti a un'opera o lavoro pubblico con versamento della differenza ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnata ad un apposito fondo di parte corrente.

La Corte esclude la violazione dell'autonomia finanziaria regionale, stante la non applicabilità alle Regioni dell'obbligo di versare allo Stato le somme non più dovute ai dipendenti regionali. Ad analoga conclusione è pervenuta la Corte in relazione al comma 9 del medesimo art. 61, che

prevede il versamento al bilancio dello Stato del 50% dei compensi spettanti ai dipendenti pubblici per arbitrati o collaudi di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, con riassegnazione dell'importo ad apposito fondo statale per il finanziamento del trattamento economico accessorio di dirigenti o di fondi perequativi istituiti da organi di autogoverno di magistratura e avvocatura dello Stato.

Per quel che attiene alla connessione tra autonomia finanziaria ed esistenza di forme di raccordo tra Stato e Regioni nello *spending power*, con la sentenza n. **233**, la Corte ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006 – che prevede obblighi per le Regioni di divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque e di trasmissione al dipartimento tutela acque interne e marine dell'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) dei dati conoscitivi e delle informazioni relative all'attuazione del codice dell'ambiente e della normativa comunitaria – proposta in riferimento all'art. 119 della Costituzione.

La Corte afferma che, là dove lo Stato si avvalga di uffici regionali (nella specie per la divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque e di trasmissione all'APAT dei dati conoscitivi e delle informazioni relative all'attuazione del codice dell'ambiente e della normativa comunitaria), il rispetto dell'autonomia finanziaria delle Regioni (sotto il profilo della ricaduta degli oneri economici derivanti sul bilancio) è assicurato dalla possibilità che i costi delle operazioni vengano regolati in un decreto ministeriale adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

In tema, va citata anche la sentenza n. **308**, con la quale la Corte dichiara che l'art. 4, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113, nella parte in cui non prevede il ricorso allo strumento dell'intesa allorché domanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la disciplina delle modalità di costituzione e funzionamento dei fondi che possono essere istituiti per lo sviluppo di programmi di investimento destinati alla realizzazione di iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione, non viola l'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione e il principio di leale collaborazione, in quanto la disposizione censurata ha un contenuto sostanzialmente programmatico, limitandosi ad indicare la mera possibilità di istituire fondi «per lo sviluppo di programmi di investimento destinati alla realizzazione di iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione», senza predisporre effettive risorse finanziarie da impiegare per il raggiungimento delle finalità indicate, peraltro, in modo estremamente generico. Sicché l'impugnata disposizione – prosegue la Corte – non costituisce una forma di finanziamento diretto e vincolato, da parte dello Stato, per la realizzazione di scopi rientranti in materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni. Infatti, non risultano stanziati nell'anno in corso somme dirette alla costituzione dei suddetti fondi di investimento né vi è alcuna quantificazione delle somme che dovranno nei futuri anni di esercizio finanziario essere agli stessi attribuite. Ulteriore indice del carattere programmatico della disposizione e della sua non immediata operatività, è desunto dal rilievo che il legislatore, oltre a prevedere il coinvolgimento di capitali privati, espressamente afferma al comma 2 dell'art. 4 che «dalle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», essendo altresì escluse garanzie a carico delle amministrazioni pubbliche sulle operazioni attivabili ai sensi del comma 1.

Da ciò la Corte trae la conclusione che la mera previsione della possibilità di istituire fondi di investimento per lo sviluppo di iniziative produttive non è idonea a ledere le competenze regionali neppure sotto il profilo della leale collaborazione, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi (sentenze n. 453 e n. 141 del 2007).



## 5. Il potere sostitutivo

Nel corso del 2009, la Corte è più volte intervenuta al fine di chiarire i contorni entro i quali sono ammessi gli interventi sostitutivi da parte dello Stato (e delle Regioni).

Così, con la sentenza n. **209**, la Corte risolve un conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto, tra gli altri, l'art. 10 del decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008, che attribuisce al Ministero delle infrastrutture poteri sostitutivi in caso di ritardi nell'attuazione del programma di interventi, con riferimento ai tempi di realizzazione ed alle modalità fissate nei singoli bandi regionali.

Secondo la stessa disposizione, tali poteri sostitutivi sono esercitati «con le modalità che saranno definite con apposito decreto ministeriale». Al riguardo, osserva la Corte, si deve ricordare che l'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 circoscrive le ipotesi di potere sostitutivo del Governo al «caso di accertata inattività degli organi regionali e provinciali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari». La competenza appartiene al Consiglio dei ministri ed è legislativamente previsto che la Regione o la Provincia interessata sia previamente sentita e che venga assegnato alla stessa «un congruo termine per provvedere».

Ma sul punto, conclude la Corte, anche a voler considerare le norme oggetto del conflitto come strumento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto al bene casa, si deve notare che l'art. 120, secondo comma, Cost., prevede tale intervento statale secondo procedure previste dalla legge, «atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». La disposizione di cui si tratta ha invece natura amministrativa e, per di più, rinvia genericamente ad un futuro decreto ministeriale la definizione di procedure che la Costituzione esige siano previste dalla legge.

Nella sentenza n. **232**, l'art. 57, comma 1, lettera *a*), n. 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede l'attività sostitutiva del Governo «in caso di persistente inattività dei soggetti ai quali sono demandate le funzioni previste dalla presente sezione» (difesa del suolo e lotta alla desertificazione), è oggetto di impugnativa regionale in quanto non sussisterebbero i presupposti legali sostanziali e procedurali onde farsi luogo al corretto uso del potere sostitutivo.

Replica la Corte che la norma in oggetto si limita ad attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di compiere gli atti volti a provvedere in via sostitutiva in caso di persistente inattività dei soggetti tenuti a provvedere, ma non configura una distinta fattispecie di potere sostitutivo statale esercitabile al di fuori delle condizioni previste dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Il tema del potere sostitutivo è stato esaminato *funditus* soprattutto nella sentenza n. **249**.

In essa, in primo luogo, un indebito uso del potere sostitutivo *ex art. 120 Cost.* da parte dello Stato viene riscontrato nell'art. 199, comma 9, del d.lgs n. 152 del 2006, nella parte in cui attribuisce allo Stato ed in particolare al Ministro dell'ambiente il potere sostitutivo nel caso in cui «le autorità competenti non realizzino gli interventi previsti dal piano regionale» di gestione dei rifiuti «nei termini e con le modalità stabiliti e tali omissioni possano arrecare un grave pregiudizio all'attuazione del piano medesimo».

In proposito, la Corte rileva che ha da tempo affermato che deve desumersi da quanto previsto dall'art. 118 Cost. – il quale attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, le funzioni amministrative, ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai livelli territoriali di governo di dimensioni più ampie – anche la previsione di «eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente» (sentenza n. 43 del 2004). In questa prospettiva, si è anche precisato che non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere

che «la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi» (sentenza n. 43 del 2004).

La norma impugnata, nella specie, prevede una ipotesi di sostituzione statale che si attiva direttamente in caso di inerzia degli enti locali in riferimento ad un ambito di competenza regionale costituito dall'attuazione del piano regionale, senza che le Regioni, competenti all'adozione del piano, siano poste nella condizione di esercitare il proprio potere sostitutivo, con conseguente lesione delle relative attribuzioni.

Risulta di contro infondata l'impugnativa avverso gli artt. 199, comma 8, e 204, comma 3, secondo periodo, nella parte in cui conferiscono l'esercizio del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni, rispettivamente in tema di approvazione o adeguamento del piano regionale di gestione dei rifiuti (art. 199, comma 8) ed in tema di disposizione di nuovi affidamenti per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 204, comma 3) al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché all'organo di vertice del Governo nazionale, e (in specie l'art. 204, comma 3) non pongono garanzie per l'ente sostituendo, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 120, secondo comma, Cost..

Al riguardo, si precisa che, a partire dalla sentenza n. 43 del 2003, la Corte ha affermato che l'art. 120, secondo comma, Cost. «prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari».

Nella specie, gli interventi sostitutivi oggetto delle norme impuginate non sono riconducibili all'ambito di operatività dell'art. 120 Cost., sicché deve ritenersi priva di fondamento l'asserita lesione della predetta norma costituzionale nella parte in cui assegna esclusivamente al Governo l'esercizio del solo potere ivi previsto. Né può, comunque, accogliersi la censura di violazione delle garanzie prescritte a tutela dell'ente inadempiente, in relazione a quanto previsto dall'art. 204, comma 3, secondo periodo, considerato che, al di là della inconferenza del parametro invocato, la norma impugnata reca modalità procedurali finalizzate a porre il predetto ente – a sua volta operante in via sostitutiva – nelle condizioni di provvedere, evitando la sostituzione.

Le Regioni, di contro, non hanno motivo di dolersi del disposto di cui all'art. 208, comma 10, nella parte in cui, in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, prevede che, «ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro i termini previsti al comma 8, si applica il potere sostitutivo di cui all'art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

Al contrario, la norma impugnata si inserisce nell'ambito della disciplina di un articolato procedimento all'esito del quale è attribuito alla Regione il compito di approvare il progetto ed autorizzare la realizzazione e la gestione dell'impianto. Tale procedimento è puntualmente disciplinato al fine di assicurare che il rilascio dell'autorizzazione avvenga sulla base di una complessa istruttoria finalizzata a garantire, in attuazione delle indicazioni della normativa comunitaria, la regolarità della messa in esercizio dei predetti impianti «proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 62 del 2008, n. 173 del 1998; n. 194 del 1993 e n. 307 del 1992). Per questo motivo – ed in considerazione della necessità che si giunga in termini di tempo ragionevoli ad una verifica relativa alla sussistenza o meno dei requisiti prescritti per la messa in opera degli impianti – la norma stabilisce che l'istruttoria, che deve svolgersi mediante convocazione di apposita conferenza dei servizi cui partecipano i responsabili degli uffici

regionali competenti ed i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali interessati nonché con l'eventuale ausilio delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, si concluda entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda con il rilascio dell'autorizzazione o con il diniego motivato della stessa da parte dell'ente competente, e cioè della Regione. È perciò in sostituzione di quest'ultima – ed a protezione dei richiamati interessi costituzionali – che l'art. 208, comma 10, prescrive l'operatività dei poteri sostitutivi statali di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998, senza con ciò escludere l'esercizio, da parte delle Regioni, di un proprio potere sostitutivo, inerente alle proprie competenze, in ordine all'espletamento delle singole fasi del procedimento istruttorio.

Sempre nella sentenza n. **249**, la Corte giudica della costituzionalità dell'art. 211, comma 3, nella parte in cui stabilisce che, in caso di mancata approvazione o autorizzazione da parte della Regione, nei termini di tempo prescritti, del progetto o della realizzazione di un impianto di ricerca o sperimentazione, l'interessato può rivolgersi direttamente al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. Secondo la regione ricorrente, la disposizione porrebbe nel nulla qualunque motivazione che la Regione abbia addotto per bloccare l'attività, con una deroga ingiustificata al principio di sussidiarietà non ricollegabile neppure all'esercizio del potere sostitutivo contemplato in Costituzione, data la totale assenza di garanzie per l'ente sostituendo.

Di diverso avviso va la Corte, secondo la quale il procedimento di autorizzazione stabilisce, al ricorrere di specifiche condizioni, termini di tempo ridotti rispetto a quelli previsti per la generalità degli impianti, proprio in ragione della rilevanza degli stessi in vista della protezione dell'ambiente. Orbene, la possibilità accordata dalla norma censurata all'interessato di adire direttamente l'amministrazione centrale nell'eventualità che la Regione non abbia provveduto ad approvare il progetto o ad autorizzare la realizzazione di uno dei predetti impianti nei termini prescritti costituisce solo il riconoscimento in capo all'interessato di uno strumento di stimolo all'eventuale attivazione del potere sostitutivo statale, che non è peraltro fatto oggetto di disciplina e, comunque, non esclude, anzi impone che l'amministrazione centrale tenga conto delle motivazioni che, in sede istruttorie, hanno indotto la Regione a non emettere il provvedimento richiesto nel termine previsto, non configurandosi pertanto alcuna lesione delle competenze regionali.

La sentenza n. **250**, per quanto riguarda il procedimento autorizzatorio per gli impianti che producono emissioni nell'atmosfera impugnata, affronta la questione della costituzionalità del comma 3 dell'art. 269 del d.lgs. n. 152 del 2006, in relazione all'art. 120 Cost., poiché esso, in assenza della diffida ad adempiere, consentirebbe al Ministro dell'ambiente di sostituirsi alla competente autorità locale nel rilascio dell'autorizzazione, quando, scaduti i termini assegnati alla prima per provvedere, l'interessato ne faccia espressa richiesta, senza assicurare idonee garanzie procedurali all'ente sostituito.

Al riguardo, la Corte rileva che non è necessario interrogarsi sulla effettiva applicabilità dell'art. 120 Cost. al potere sostitutivo previsto dalla disposizione impugnata, posto che tale norma costituzionale attiene all'esercizio straordinario di tale funzione da parte del Governo, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale: infatti, in entrambi i casi, la legge è tenuta ad apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione, sicché la censura deve ritenersi comunque rivolta a contestare la carenza di tali garanzie.

Nell'attuale quadro costituzionale di riparto delle competenze, e con riguardo alla disposizione censurata, va osservato che essa può e deve interpretarsi in un senso rispettoso dell'autonomia decentrata, dal momento che vi si prevede espressamente che il gestore notifichi la richiesta di intervento sostitutivo all'autorità locale competente, e che, comunque, il Ministro dell'ambiente provveda, «sentito il Comune interessato». Tali adempimenti debbono ritenersi finalizzati a porre l'ente sostituito in grado di evitare la sostituzione attraverso un autonomo adempimento, ed in ogni caso di partecipare ed interloquire nel procedimento di sostituzione.

Ancora, nella sentenza n. **254**, la Corte respinge la censura, in riferimento all'art. 120 Cost., relativa all'art. 132 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui conferisce i poteri sostitutivi statali in caso di mancata effettuazione, da parte delle Regioni, dei controlli previsti dalla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006, ad un Ministro (precisamente, quello dell'ambiente e della tutela del territorio) invece che all'organo di vertice del Governo nazionale.

La Corte ribadisce che l'esistenza di una disciplina generale del potere sostitutivo statale (art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131) di per sé non esclude l'operatività di disposizioni speciali che quel potere disciplinano per specifiche materie. Onde la previsione contenuta nel citato art. 8 della legge n. 131 del 2003 non deve necessariamente applicarsi ad ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (pur sempre da parte del Governo) del potere sostitutivo.

Inoltre, la norma censurata prevede comunque che il Ministro dell'ambiente possa provvedere in luogo della Regione solamente previa delibera in tal senso del Consiglio dei ministri. È, pertanto, pienamente soddisfatta la condizione richiesta dall'art. 120 Cost., secondo cui «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni» in caso di loro inadempienze.

La sentenza n. **249** affronta anche il tema del potere sostitutivo di cui sono titolari le Regioni. In particolare, la Corte censura l'art. 204, comma 3, del d.lgs n. 152 del 2006, nella parte in cui disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente della Giunta regionale in tema di gestioni esistenti del servizio di gestione dei rifiuti.

A tal proposito ricorda che tenuto conto che è la legge regionale che, nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni nelle materie di propria competenza, può prevedere anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, è egualmente solo ad essa che spetta provvedere a regolare dettagliatamente modalità e termini di esercizio del proprio potere sostitutivo.

Nella specie, la norma statale impugnata prevede un termine entro il quale i Presidenti delle Giunte regionali, in caso di inerzia delle Autorità d'ambito, devono nominare un commissario *ad acta* per l'adozione di provvedimenti per disporre i nuovi affidamenti del servizio di gestione dei rifiuti, nel rispetto delle disposizioni del decreto n. 152 del 2006.

Tale previsione, avendo ad oggetto la disciplina puntuale di modalità e tempi di esercizio del potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali in una materia, quella della gestione del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti, di competenza regionale, lede la relativa competenza legislativa regionale.

## **6. La libera circolazione tra Regioni**

Con la sentenza n. **9**, la Corte sottolinea che la Regione non può frapporre ostacoli alla libera circolazione delle persone o delle cose tra le regioni senza ciò violare l'art. 120 della Costituzione. Di conseguenza, viene dichiarata la incostituzionalità dell'art. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e 16 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 2007, n. 35, nella parte in cui stabilisce che i conducenti di autoveicoli per il trasporto merci di peso superiore ai trentacinque quintali, residenti nella Regione Abruzzo, debbano sottoporsi all'esame del sonno (polisonnografia) ed esibire alle forze dell'ordine preposte ai controlli stradali il referto medico attestante l'esito favorevole di tale esame.

Nello specifico, la Corte rileva che l'art. 120 Cost. vieta alle Regioni di interporre, con provvedimenti di qualsiasi natura, amministrativa o legislativa, ostacoli alla libera circolazione di persone e cose tra le Regioni stesse e, allo stesso tempo, vieta di limitare, in qualunque parte del territorio nazionale, l'esercizio del diritto al lavoro, inteso sia come lavoro subordinato che come lavoro autonomo. Tali divieti, in quanto finalizzati a salvaguardare la libertà di circolazione di

merci e persone sul territorio nazionale, sono espressione della libertà fondamentale di circolazione e di soggiorno, di cui all'art. 16 della Costituzione (sentenza n. 428 del 2004).

Già nelle sentenze n. 135 del 1997 e n. 31 del 2001, la Corte aveva affermato che spetta solo allo Stato il compito di fissare gli standard di sicurezza minimi per la circolazione dei veicoli e per la prevenzione dei sinistri, in ragione dell'esigenza di assicurare l'uniformità, in tutto il territorio nazionale, delle norme finalizzate alla protezione dell'incolumità dei cittadini.

Orbene, la disposizione regionale censurata, imponendo l'obbligo di effettuazione dell'accertamento diagnostico denominato "polisonnografia", frappone un ostacolo alla libera circolazione, non solo all'interno della Regione Abruzzo, ma anche, necessariamente, tra la stessa e le altre Regioni, in contrasto con il divieto fissato dall'art. 120 della Costituzione.

Al contempo, detta disciplina, nel subordinare l'esercizio dell'attività lavorativa di conducente, per professione abituale, di autoveicoli per il trasporto di carichi superiori ai trentacinque quintali all'effettuazione del predetto esame, limita l'esercizio, da parte dei soli cittadini residenti in Abruzzo, del diritto al lavoro, autonomo o subordinato. Anche sotto tale profilo, dunque, essa si pone in contrasto con il divieto stabilito nell'art. 120 della Costituzione.

Il divieto costituzionale (art. 120, primo comma, Cost.) di non ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni è disatteso, secondo quanto dichiarato nella sentenza n. **10**, dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, nella parte in cui, limita lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi provenienti dal territorio *extraregionale* alle sole ipotesi in cui le strutture site nella regione Puglia costituiscano gli impianti di smaltimento appropriati più vicini al luogo di produzione dei medesimi rifiuti speciali.

Sui limiti che incontra la legislazione regionale nel disciplinare lo smaltimento dei rifiuti di provenienza *extraregionale* si è statuito che, alla stregua del principio di autosufficienza (art. 182, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006) il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione *extraregionale* è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi e che tale principio non può valere né per quelli speciali pericolosi, né per quelli speciali non pericolosi.

Infatti, per tali tipologie di rifiuti non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile «individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001).

Con particolare riguardo al trasporto dei rifiuti, poi, la Corte ha escluso che le Regioni, sia ad autonomia ordinaria, sia ad autonomia speciale, possano adottare misure volte ad ostacolare «in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni» (sentenze n. 64 del 2007; n. 247 del 2006; n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002, n. 161 del 2005).

Anche se l'impugnata disposizione regionale pone allo smaltimento di rifiuti di provenienza *extraregionale* un divieto non assoluto, ma relativo non si «giustifica una valutazione diversa da quella riservata dalle citate sentenze alle norme allora scrutinate, che imponevano un divieto assoluto» (sentenza n. 505 del 2002).

## ***7. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome***

Sono state molte le decisioni che, nel 2009, hanno avuto riguardo alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano. In buona parte dei casi, le problematiche affrontate hanno riguardato l'applicazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in ragione della disposizione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ai termini del quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della [...] legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite». In ragione di questa estensione, molte delle pronunce che hanno riguardato autonomie

speciali già sono state oggetto di analisi nei paragrafi precedenti. Di seguito, si appunterà l'attenzione sulle decisioni specificamente riguardanti le condizioni di autonomia fissate dagli statuti di cui all'art. 116, primo comma, della Costituzione.

### ***7.1. Le norme di attuazione degli statuti regionali***

Secondo giurisprudenza costituzionale costante, confermata dalla sentenza n. **132**, le norme di attuazione degli statuti regionali ad autonomia speciale, «dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie, possono anche avere un contenuto *praeter legem*, nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano, con il limite della corrispondenza delle norme alla finalità di attuazione dello Statuto». Nella specie, la norma censurata – art. 4, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 265, che prevede che il personale docente con funzioni di bibliotecario del conservatorio di Bolzano presti servizio con l'orario previsto per il personale amministrativo del conservatorio – non supera il menzionato limite, rispondendo alla finalità di attuare lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in particolare gli artt. 89 e 100, che concernono la riserva e la ripartizione proporzionale fra i gruppi linguistici dei posti degli uffici statali nella Provincia di Bolzano: la norma, prevedendo che nel conservatorio vi siano due docenti bibliotecari, di madre lingua diversa, ha appunto la finalità di garantire il diritto dei cittadini dei vari gruppi linguistici di comunicare nella propria lingua.

### ***7.2. Le leggi statutarie***

Con riguardo alle c.d. leggi statutarie, la Corte ha reso, nel 2009, una decisione di notevole importanza, riferita alla Regione Sardegna.

Nella sentenza n. **149** di dichiara che non spettava al Presidente della Regione Sardegna procedere alla promulgazione della legge statutaria della Regione Sardegna 10 luglio 2008, n. 1, essendo avvenuta la promulgazione nonostante la mancata approvazione della legge statutaria da parte della maggioranza dei voti dei partecipanti al referendum popolare, in violazione del divieto di promulgazione espressamente posto in tale ipotesi dall'art. 15, quarto comma, dello Statuto.

Premette la Corte che la particolare importanza degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria e delle leggi statutarie delle Regioni speciali ha indotto il Parlamento, dapprima in sede di revisione dell'art. 123 Cost. con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 e poi con la legge costituzionale n. 2 del 2001, a prevedere un possibile controllo preventivo, su istanza del Governo, sulla costituzionalità di queste fonti, secondo una opzione comune a tutte le Regioni (sentenze n. 469 del 2005 e n. 304 del 2002). Al tempo stesso, si prevede anche l'eventuale integrazione del procedimento di formazione della fonte statutaria autonoma tramite il *referendum* popolare, ove lo richiedano, entro tre mesi, determinati soggetti puntualmente individuati dall'art. 123 Cost. e dalle corrispondenti disposizioni degli statuti speciali (per la Sardegna, si vedano i commi 4 e 5 dell'art. 15 dello Statuto regionale).

Lo Stato si pone, pertanto, anche con riguardo al procedimento di approvazione e di modifica degli statuti regionali autonomi, in veste di garante della «istanza unitaria» che, (sentenza n. 274 del 2003), connota il pluralismo istituzionale della Repubblica, indirizzandolo verso l'osservanza della Costituzione.

Nel caso di specie, la configurazione di un controllo preventivo azionabile dal Governo comprova la sussistenza in capo al medesimo di un interesse a preservare la supremazia delle previsioni contenute nello Statuto speciale dalle lesioni che il procedimento regionale di approvazione o di modifica dello Statuto autonomo possa infliggere loro.

Tale interesse non si esaurisce con lo spirare dei termini previsti per sollevare questione di legittimità costituzionale sul testo della legge statutaria, quando il vizio d'illegittimità sopraggiunga nella fase ulteriore del procedimento e si consolidi a seguito dell'atto di promulgazione: esso si proietta, viceversa, anche su tale fase, in relazione alla quale è il conflitto di attribuzione tra enti ad offrirsi quale strumento costituzionale per garantirne la tutela,

preservando così la competenza dello Stato ad impedire che entrino in vigore norme statutarie costituzionalmente illegittime.

Tale competenza, di regola, si esercita secondo una sequenza procedimentale definita dalle corrispondenti norme dello Statuto speciale: il Governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria. Il controllo così scandito può, però, non consentire al Governo di denunciare l'intero spettro di vizi che possono, in ipotesi, inficiare la legge statutaria, atteso che avverso di essa non è esperibile il controllo successivo previsto per le comuni leggi regionali. È questo il caso in cui la lesione si consumi per effetto dell'adozione dell'atto di promulgazione che determini una autonoma e successiva violazione delle norme ad esso sovraordinate. In relazione a tali vizi è, pertanto, attivabile il conflitto di attribuzione.

Il quarto comma dell'art. 15 dello Statuto speciale della Regione Sardegna prescrive espressamente che la legge statutaria «sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

Questa disposizione esige che si verifichi una condizione, ossia l'approvazione da parte della maggioranza dei voti validi, che, con tutta evidenza, non si è avuta nel caso di cui al presente giudizio.

Avendo il Presidente della Regione proceduto alla promulgazione malgrado il mancato verificarsi della condizione espressamente prescritta, si è data efficacia ad una legge statutaria il cui procedimento di approvazione non era giunto a compimento.

Né la condizione prescritta dall'ultimo periodo del quarto comma dell'art. 15 dello Statuto si realizza in ragione della dichiarazione d'invalidità del *referendum* per il mancato raggiungimento del previsto *quorum* strutturale, dal momento che la succitata previsione statutaria impone, invece, che, in mancanza di una maggioranza di voti validi, la legge statutaria non sia promulgata.

Non rileva a tal fine che l'invalidità della procedura referendaria sia prevista da una legge regionale, ovvero che essa sia stata successivamente dichiarata dalla Corte di appello di Cagliari, dato che nella disposizione statutaria ci si riferisce solo ad un dato oggettivo, costituito dalla prevalenza, fra i voti validamente espressi nel *referendum*, di quelli di approvazione, rispetto a quelli contrari: è palese che tale condizione non è stata soddisfatta, né alla luce dell'esito della consultazione, ove i voti contrari hanno prevalso, né, a maggior ragione, se si dovesse considerare invalido il procedimento referendario, e inidoneo come tale ad esprimere una valida maggioranza favorevole.

Pertanto, il Presidente della Giunta, promulgando ugualmente la legge statutaria, ha violato l'art. 15, quarto comma, dello Statuto.

### ***7.3. La ripartizione delle competenze normative tra Stato ed autonomie speciali***

In molti casi, le competenze delle Regioni speciali e delle Province autonome sono state prese in considerazione unitamente ad altre contemplate nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. In alcune decisioni, invece, sono venuti in considerazione esclusivamente titoli competenziali riconosciuti dagli statuti. Al riguardo, possono menzionarsi tre sentenze inerenti a competenze di tipo primario; in una quarta decisione, sono venute in rilievo una competenza primaria ed una competenza concorrente.

Nella sentenza n. **164**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 3, 5 e 7, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 ottobre 2006, n. 22, in quanto sottrae indebitamente ai vincoli paesaggistici le zone contermini ai laghi artificiali.

In motivazione la Corte rammenta che la Regione Valle d'Aosta è titolare, in forza dello Statuto speciale, della potestà legislativa primaria in materia urbanistica e di tutela del paesaggio [art. 2, primo comma, lettere *g*) e *q*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)]. Tale potestà deve, quindi, esercitarsi «in armonia con la

Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale».

La Corte, con la sentenza n. 151 del 1986, ha già affermato che le disposizioni della cosiddetta "legge Galasso" (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431) costituiscono norme «di grande riforma economico-sociale» e, segnatamente, ciò «appare incontrovertibile» per l'art. 1, comma primo, di detta legge, che impone il vincolo paesaggistico ed elenca i beni protetti e la stessa qualificazione deve ascriversi all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, la cui elencazione delle aree tutelate per legge si delinea in modo sostanzialmente analogo. In particolare, il vincolo paesaggistico viene, e veniva allora, a gravare anche sui «territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi».

L'art. 142 citato – come già la "legge Galasso" – non distingue, ai fini della tutela paesaggistica, tra laghi naturali e laghi artificiali, con ciò dovendo intendersi che anche questi ultimi sono in essa ricompresi, ben potendo costituire realtà significative sotto il profilo naturale, estetico e culturale.

Con la norma impugnata, la Regione Valle d'Aosta ha sottratto ai vincoli paesaggistici e, quindi, al regime di tutela *ex lege* imposta dall'art. 142 del Codice, le zone contermini ai laghi artificiali.

Con la sentenza n. 209, la Corte accoglie il ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Trento per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito degli artt. 4, comma 3, 6, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del decreto del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008, concernente il programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile.

In premessa, la Corte precisa su quali materie incidono le norme impuginate, contenute nel decreto ministeriale prima citato. La stessa intitolazione dell'atto asseritamente lesivo (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile), confermata da tutte le disposizioni in esso comprese, induce la Corte a ritenere che, nella specie, siano investite le materie dell'«urbanistica», dell'«edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico» e dell'«assistenza e beneficenza pubblica», attribuite alla competenza legislativa primaria delle Province autonome di Trento e Bolzano dall'art. 8, numeri 5), 10) e 25) dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Da tale constatazione deriva che lo Stato non aveva titolo a disciplinare, peraltro in modo preciso e dettagliato, modalità e procedure che attengono all'esercizio di potestà legislative e – per effetto dell'art. 16, primo comma, del citato Statuto speciale – anche amministrative della ricorrente.

Secondo la Corte, l'art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989 – da considerarsi norma interposta – dispone che tutti i finanziamenti in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle Regioni sono assegnati alle Province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive Province. L'unica eccezione a questa regola è rappresentata dai fondi istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme, che vengono ripartiti, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 5, «secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti».

È da escludere, tuttavia, che le norme del decreto ministeriale impuginate dalla ricorrente siano riconducibili alla fissazione di livelli minimi essenziali per la prestazione del servizio sociale dell'edilizia agevolata. La disciplina censurata attiene, infatti, alla fissazione della quota di cofinanziamento gravante sui Comuni in relazione a ciascuna proposta di intervento (art. 4, comma 3), ai contenuti edilizio-urbanistici dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (art. 6), alle caratteristiche dei suddetti programmi di riqualificazione (art. 7), ai bandi regionali mediante i quali vengono fissate le modalità di partecipazione dei Comuni e forme di monitoraggio sull'utilizzo dei finanziamenti (art. 8), alle commissioni selezionatrici delle



proposte (art. 9) ed ai poteri sostitutivi del Ministero delle infrastrutture (art. 10).

La Corte ricorda, poi, che le Province autonome non possono lamentare l'istituzione di fondi vincolati al perseguimento dello scopo di soddisfare il fabbisogno abitativo dei ceti meno abbienti e sono tenute a rispettare la destinazione impressa dallo Stato agli stanziamenti relativi; le stesse Province non possono neppure censurare l'indicazione, da parte di norme statali, del necessario coinvolgimento dei Comuni, quali enti esponenziali delle collettività interessate agli interventi in tale settore (sentenza n. 520 del 2000).

Pertanto, l'utilizzazione dei fondi statali «secondo normative provinciali», ai sensi del citato art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989, «attiene [...] solo alle modalità del loro impiego e non anche alla scelta se impiegarli, ovvero all'individuazione dello scopo da realizzare» (sentenza n. 28 del 2003).

Spetta dunque allo Stato, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti», mediante «la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 94 del 2007), «strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» (sentenza n. 166 del 2008).

Ma l'intervento statale diretto ad assicurare una maggiore disponibilità di alloggi a canone sostenibile non può estendersi alle procedure ed alle modalità amministrative con le quali le Province autonome, nell'ambito della loro competenza legislativa esclusiva, cui corrisponde analoga competenza amministrativa, attuano in concreto gli interventi in favore delle categorie destinatarie della prestazione sociale in questione. È evidente, infatti, secondo la Corte, che la competenza di cui al n. 10) dell'art. 8 del suddetto Statuto verrebbe ad essere completamente svuotata se il perseguimento, da parte dello Stato, dell'obiettivo di ridurre il disagio abitativo implicasse la possibilità di disciplinare minutamente tutte le attività amministrative connesse all'attuazione pratica degli interventi.

La potestà legislativa primaria delle Province autonome nella materia dell'«assistenza e beneficenza pubblica» (art. 8, n. 25, dello Statuto speciale) completa il quadro e permette di operare una ricostruzione integrata delle competenze statali e provinciali al riguardo, che consente allo Stato, in virtù della finalità di garantire una prestazione in materia di diritti sociali, di istituire fondi a destinazione vincolata, di stabilire i criteri e le modalità della loro ripartizione tra le Regioni e le Province autonome, ferma restando la competenza provinciale per tutto quanto attiene all'attuazione pratica dello scopo perseguito dal finanziamento statale.

Sulla base delle considerazioni generali svolte, lesive della sfera di competenza costituzionalmente garantita della ricorrente sono ritenute le prescrizioni di cui ai commi 2 e 4, le quali, contenute in un atto amministrativo, in quanto entrano nel dettaglio dei criteri di assegnazione degli alloggi e della determinazione dei canoni di locazione, in assenza di una legge che, anche in linea generale, stabilisca criteri e condizioni.

Anche l'art. 7 del decreto ministeriale in oggetto che stabilisce le caratteristiche, definite "irrinunciabili", dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, viene ritenuto lesivo della competenza primaria della Provincia ricorrente, poiché reca disciplina dettagliata in materia di edilizia ed urbanistica. Peraltro, soggiunge la Corte, anche a volerle intendere quali norme di fissazione dei livelli minimi delle prestazioni, le disposizioni in questione avrebbero dovuto essere contenute, almeno nelle linee generali, in una legge.

Analoghe considerazioni sono state fatte dalla Corte a proposito dell'art. 8, comma 1, che disciplina i bandi di gara, con ciò invadendo la competenza amministrativa della Provincia ricorrente, che, ai sensi dell'art. 16 dello Statuto speciale, spetta alla stessa in tutte le materie attribuite alla sua competenza legislativa.

Anche l'art. 9 del decreto del Ministro delle infrastrutture è ritenuto affetto dallo stesso vizio di legittimità, in quanto disciplina le commissioni selezionatrici delle proposte presentate dai

Comuni. Tale norma attiene, infatti, alle procedure attuative del programma provinciale ed incide, pertanto, in un ambito di competenza amministrativa propria della ricorrente.

In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della presente sentenza deve essere estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

Nella sentenza n. **226**, una violazione dei parametri contenuti nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige viene riscontrata nell'art. 131, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive) laddove recita: «Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici».

Al riguardo si rammenta che la giurisprudenza della Corte ha ribadito che il paesaggio è un valore “primario” ed anche “assoluto”, precisandosi che per paesaggio deve intendersi, innanzitutto, «la morfologia del territorio» regionale e che esso riguarda «l'ambiente nel suo aspetto visivo». In tal senso, come affermato, in particolare, dalla sentenza n. 367 del 2007, «l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale».

Ciò posto, la Corte ha ritenuto che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (sentenza n. 367 del 2007). In un siffatto contesto, si è inoltre puntualizzato che il predetto titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Deve, infatti, rammentarsi che le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono attualmente invocabili (art. 10 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione.

È proprio in tale prospettiva che, con specifico riferimento alla competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 8, n. 6), dello Statuto di autonomia, questa Corte, con la sentenza n. 62 del 2008, ha richiamato la competenza legislativa esclusiva in materia di “tutela del paesaggio”, da esercitare nel rispetto dei limiti generali di cui all'art. 4 dello Statuto speciale e, dunque, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Ne consegue che la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., lettera *s*), Cost. non può operare nei confronti della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela del paesaggio, giacché essa è espressamente riservata alla sua competenza legislativa primaria, nei limiti segnati dall'art. 4 dello Statuto, i quali comportano che la Provincia di Trento debba rispettare la norma fondamentale di riforma economico-sociale costituita dal citato art. 142.

Pertanto, la norma impugnata è incostituzionale nella parte in cui include le Province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti territoriali soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione

In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e Bolzano relativamente alle attribuzioni in materia di tutela del paesaggio, l'efficacia della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 131, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come

modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 63 del 2008, va estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

Nella sentenza n. **213**, la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 12 della legge della Provincia di Bolzano 14 marzo 2008, n. 2, che detta norme in materia di istruzione e formazione, e dell'articolo 12-*bis* della legge della Provincia di Bolzano 12 novembre 1992, n. 40, concernente l'ordinamento della formazione professionale, come sostituito dall'art. 14, comma 8, della citata legge provinciale n. 2 del 2008.

Premette la Corte che in materia di istruzione e formazione professionale, la Costituzione (art. 117) ripartisce nel seguente modo la potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni: spetta allo Stato, in via esclusiva, la potestà legislativa relativa alle norme generali sull'istruzione; spetta a Stato e Regioni, in via concorrente, la potestà legislativa sull'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; spetta alle Regioni, in via residuale, la potestà legislativa concernente la formazione professionale.

Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa primaria in materia di «addestramento e formazione professionale» (d.P.R. n. 670 del 1972, art. 8, n. 29) e quella concorrente in materia di «istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)» e di «apprendistato» (d.P.R. n. 670 del 1972, art. 9, numeri 2 e 4). Inoltre, l'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89 (concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano), stabilisce che la Provincia può emanare norme per l'attuazione delle leggi sugli esami di Stato, sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

La prima questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda gli artt. 8 e 12 della legge della Provincia Bolzano n. 2 del 2008, che prevedono l'organizzazione di un corso annuale (corrispondente al quinto anno integrativo degli studi di formazione professionale) volto a «creare i presupposti» per poter sostenere un «esame di Stato» diverso da quello disciplinato dalle norme nazionali, suscettibile di consentire l'accesso agli studi universitari ed all'alta formazione artistica, musicale e coreutica direttamente dal sistema della formazione professionale.

La disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari ed all'alta formazione ricade nella materia dell'istruzione, in quanto conclude il percorso di istruzione secondaria superiore ed avvia gli studi di istruzione superiore. Inoltre, essa fa parte dei principi della materia dell'istruzione perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di normazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica.

Che l'esame previsto da queste disposizioni sia diverso da quello regolato dalla legislazione statale può ricavarsi agevolmente dalla comparazione tra le due normative. L'esame di Stato che conclude gli studi di istruzione secondaria superiore, disciplinato a livello nazionale dall'art. 3 della legge 10 dicembre 1997, n. 425 prevede lo svolgimento di tre prove scritte e di un colloquio orale su tutte le materie del programma scolastico. L'art. 12 della legge Prov. Bolzano n. 2 del 2008 stabilisce, invece, che «le prove di esame vertono sulla valutazione delle competenze acquisite in cinque delle materie fondamentali», «nonché in almeno una delle materie caratterizzanti l'indirizzo».

La Provincia autonoma di Bolzano ha, quindi, istituito, con la legge n. 2 del 2008, un «esame di Stato», diverso da quello nazionale. Così facendo, essa non ha operato nell'ambito dei limiti indicati dagli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia, invadendo la sfera di competenze riservata allo Stato.

La seconda questione di legittimità costituzionale riguarda l'art. 12-*bis* della legge Prov. Bolzano n. 40 del 1992, come sostituito dall'art. 14, comma 8, della suddetta legge provinciale n. 2 del 2008, regolante il passaggio dal terzo anno della formazione professionale al quarto anno di un istituto professionale statale.

Tale disposizione regola un passaggio tra sistemi e, precisamente, dal sistema della formazione professionale a quello dell'istruzione secondaria superiore, nel quale la legge statale inquadra gli istituti professionali statali (art. 13 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7). Poiché tale passaggio disciplina l'accesso all'istruzione secondaria superiore, lo stesso ricade evidentemente nella materia dell'istruzione, di potestà legislativa concorrente.

La disposizione impugnata stabilisce che chi possieda la qualifica triennale di formazione professionale o abbia una formazione triennale da apprendista possa iscriversi «al quarto anno di istituto professionale statale dello stesso indirizzo o di indirizzo affine, eventualmente previo superamento di esami integrativi previsti limitatamente all'area linguistica e matematica». Si prevede, dunque, il passaggio dal terzo anno della formazione professionale al quarto anno di un istituto secondario superiore, subordinandolo ad esami eventuali e limitati alle aree della linguistica e della matematica.

Si tratta di un passaggio diverso rispetto a quello regolato a livello nazionale. La legge 28 marzo 2003, n. 53, ripartendo il secondo ciclo di istruzione tra il sistema dell'istruzione secondaria superiore e quello della formazione professionale, non ha escluso il passaggio dall'uno all'altro, anzi ha favorito tale possibilità (art. 2, comma 1, lett. i). La legge statale, tuttavia, fa riferimento all'acquisizione di crediti certificati.

La disciplina del passaggio tra sistemi rientra tra i principi fondamentali della materia dell'istruzione. Infatti, il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione. Per connetterle, vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento. Deve ritenersi, quindi, che anche questa disposizione esuli dalla potestà legislativa conferita alla Provincia autonoma dagli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia.

#### ***7.4. Le forme di raccordo con lo Stato***

Le autonomie speciali godono, come noto, di alcune forme di raccordo peculiari. Tra queste, si annovera la possibilità per il presidente regionale o provinciale di partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri. Sul tema, la Corte è intervenuta con la sentenza n. **240**, la quale ha ad oggetto l'art. 5, commi 1, 6, 9, lettera b), numero 14), e 12 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 216, finalizzato all'adozione «di misure volte alla ristrutturazione dei mutui bancari, nonché di rilancio e sviluppo economico» per le famiglie, misure tra le quali è compresa l'esclusione dall'imposta comunale sugli immobili (ICI) per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale, che prevede che gli interventi da esso disposti siano finanziati mediante la riduzione di alcune risorse già assegnate alla Regione Siciliana.

La Regione ricorrente afferma che le disposizioni denunciate, in quanto sottraggono «risorse ed interventi specifici per la Sicilia», attengono «direttamente e specificamente» agli interessi della Regione Siciliana; di conseguenza il mancato coinvolgimento, prima della emanazione di tali disposizioni, del Presidente della Regione Siciliana, comporta la violazione sia dell'art. 21, ultimo comma, dello Statuto speciale regionale e delle correlate norme di attuazione approvate con il d.lgs. n. 35 del 2004, sia del principio di leale collaborazione.

Rileva la Corte che il grado di coinvolgimento del Presidente della Regione nelle riunioni del Consiglio dei ministri, nel caso in cui tale organo debba adottare provvedimenti «nelle materie che interessano la Regione» (terzo comma dell'art. 21 dello Statuto), è diverso in ragione del tipo di interessi su cui incidono tali provvedimenti. La normativa di attuazione dello Statuto, infatti, distingue nettamente due ipotesi: a) quella in cui il Consiglio dei ministri «deve deliberare provvedimenti di qualsiasi natura che riguardano la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana» (comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); b) «ogni altra ipotesi in cui [...] i provvedimenti trattati» dal suddetto Consiglio «coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione siciliana o determinano una rilevante e diretta interferenza sullo specifico

indirizzo politico della stessa» (comma 2 dello stesso articolo). Nella prima ipotesi, l'invito rivolto al Presidente della Regione a partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri è obbligatorio (come dispone l'evocato comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); nell'altra ipotesi, invece, il Presidente della Regione ha l'onere di «chiedere di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri [...], salva la definitiva determinazione del Presidente del Consiglio, che viene comunicata al Presidente della Regione» (come dispone il comma 2 – non evocato a parametro – dello stesso articolo).

Da tale ricostruzione del quadro normativo emerge che il mero coinvolgimento di interessi – anche ove questi siano qualificabili come “differenziati, propri e peculiari” – della Regione Siciliana comporta l'obbligo per il Presidente del Consiglio di invitare il Presidente della Regione a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri, solo nel particolare caso in cui tali interessi attengano anche ad «attribuzioni proprie e peculiari» dell'ente regionale, cioè a specifici titoli competenziali, espressamente contemplati nello Statuto speciale di autonomia. Nella specie, la Regione ricorrente si limita ad affermare genericamente che le disposizioni censurate «coinvolgono direttamente e specificamente la Regione siciliana ed i suoi interessi»; ipotesi, questa, che consente al Presidente della Regione solo di avanzare la richiesta di essere invitato a partecipare al Consiglio dei ministri. Ne consegue, con tutta evidenza, la non fondatezza della promossa questione di legittimità costituzionale.

Quanto alla prospettata violazione del principio di leale collaborazione, in riferimento all'art. 4 del d.lgs. n. 35 del 2004, si rileva che, per espresso disposto di tale articolo, la «preventiva informazione sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno delle sedute del Consiglio dei Ministri cui è chiamato a partecipare» il Presidente della Regione è funzionale «a quanto prescritto dall'articolo 21, terzo comma dello Statuto». Tale informazione presuppone, cioè, che il Presidente della Regione sia «chiamato a partecipare» al Consiglio dei ministri e, quindi, che il Presidente del Consiglio, alternativamente: a) debba adempiere l'obbligo di invitare il Presidente della Regione, nel caso di ordine del giorno che “coinvolga” la «sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana» (comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); b) si sia discrezionalmente determinato a diramare tale invito, a séguito della richiesta dello stesso Presidente della Regione, nel caso in cui, come si è visto, i provvedimenti trattati dal Consiglio “coinvolgano” «un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione siciliana» o determinino «una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa» (comma 2 dello stesso articolo 2).

Nella specie, si verte nella seconda delle due ipotesi, e cioè in quella di «un interesse differenziato, proprio e peculiare» della Regione, che legittimerebbe il Presidente della Regione solo a richiedere di partecipare alla seduta del Consiglio dei ministri, «salva la definitiva determinazione del Presidente del Consiglio» (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 35 del 2004). Al riguardo, la ricorrente lamenta che il proprio Presidente non è stato messo in grado di avanzare tale richiesta, non essendo stato preventivamente informato dal Presidente del Consiglio dei ministri sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno della seduta del Consiglio dei ministri. Va tuttavia rilevato che il sistema dello Statuto e delle relative norme attuative non prevede alcun obbligo di preventiva informazione. L'inesistenza di un tale obbligo rende indubbiamente più difficile per il Presidente della Regione avanzare tempestivamente ed in modo pertinente la richiesta di partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri. Questa difficoltà non è, però, rilevante per il sistema statutario, che ha inteso, invece, garantire la discrezionalità politica del Presidente del Consiglio dei ministri, consentendogli, attraverso la mancata comunicazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari, di “anticipare” la propria determinazione di non invitare il Presidente della Regione. Ne consegue che la rilevata mancanza di una previsione statutaria (o di norme equiparate) del suddetto obbligo di «preventiva informazione» esclude la dedotta violazione del principio di leale collaborazione.

Le considerazioni che precedono lasciano impregiudicata ogni valutazione circa la “qualità” dell'interesse dedotto dalla ricorrente e, in particolare, se esso possa qualificarsi, in concreto, «differenziato, proprio e peculiare della Regione siciliana». Va tuttavia ricordato che la previsione

negli statuti regionali di autonomia speciale dell'obbligo di invitare i Presidenti regionali a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, quando queste abbiano all'ordine del giorno questioni di particolare interesse per la Regione, costituisce norma di carattere eccezionale e, pertanto, di stretta interpretazione. Secondo la Corte, una forma così intensa di collaborazione fra organi del più elevato rango statale e regionale non trova giustificazione quando l'intervento normativo, oggetto della deliberazione del Consiglio dei ministri, presenti un carattere unitario e globale e produca indistintamente effetti sull'intero territorio nazionale, così da interessare «tutta la comunità nazionale, e solo in quanto in essa incluse, anche le singole regioni» (sentenza n. 166 del 1976). In tale ipotesi, infatti, la deliberazione statale è espressione di un interesse tipico ed esclusivo dello Stato, cui corrisponde una mera localizzazione territoriale degli effetti della deliberazione medesima, senza che sussista un interesse differenziato e di peculiare connotazione della singola Regione autonoma.

### **7.5. L'autonomia finanziaria**

Con la sentenza n. **74**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 48 e 49 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia come integrati dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, che ne costituisce attuazione – dell'art. 2, comma 5, primo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

La disposizione censurata, prevedendo che, «in sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro», poneva un limite all'ammontare annuo statutariamente spettante alla Regione delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella medesima Regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale. Con ciò la disposizione viene ritenuta lesiva del combinato disposto degli evocati parametri, il quale invece, nell'ambito dei sei decimi del gettito dell'IRPEF, non pone alcun limite a detto ammontare.

In via consequenziale, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, e dell'art. 41, comma 11, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, in quanto tali disposizioni - che costituiscono *ius superveniens* -, applicando anche agli anni 2010 e 2011 il limite di 30 milioni di euro nell'erogazione a favore della Regione, introducono una disciplina analoga a quella del censurato primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Con la sentenza n. **209**, la Corte ritiene, con riferimento all'art. 4, comma 3, del Ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 – il quale fissa nel quattordici per cento la quota di cofinanziamento comunale in relazione a ciascuna proposta di intervento in materia di edilizia agevolata –, che mentre la quota di cofinanziamento gravante sulle Regioni e sulle Province autonome, pari al trenta per cento delle risorse statali destinate allo scopo, risponde all'esigenza di assicurare un livello uniforme di partecipazione di queste alla realizzazione del programma nazionale di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, la fissazione in dettaglio della quota di cofinanziamento gravante sui Comuni compresi nel territorio della Provincia ricorrente incide sulla sfera di autodeterminazione di quest'ultima nei suoi rapporti con gli enti locali, restringendo in modo indebito sia i margini della programmazione, su scala provinciale, degli interventi in questo campo, sia la competenza della stessa Provincia in materia di finanza locale, stabilita dall'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992, che costituisce norma di attuazione dello Statuto speciale.

Difatti non è in contestazione il potere dello Stato di fissare la quota di cofinanziamento spettante alla Provincia autonoma, né che i Comuni siano anch'essi responsabilizzati mediante la partecipazione finanziaria al programma di edilizia agevolata, secondo un principio generale valido per tutto il territorio nazionale. Ciò che esorbita dalla competenza dello Stato è soltanto la determinazione quantitativa della quota di cofinanziamento.

Con la sentenza n. **334** si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 77-*quater*, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, nella parte in cui esso si applica alle Province autonome di Trento e Bolzano.

La Provincia autonoma di Trento lamentava il contrasto della norma censurata, secondo la quale «le entrate costituite da assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato devono essere versate per le regioni, le province autonome e gli enti locali nelle contabilità speciali infruttifere ad essi intestate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato», rispetto a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 268 del 1992, che invece prevede l'accredito delle entrate spettanti alla Provincia «ai conti correnti accesi presso la Tesoreria centrale a favore degli enti suddetti».

La Corte rileva che le contabilità speciali infruttifere intestate alle Province autonome presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, di cui alla norma censurata, sono diverse da quelle relative ai conti correnti accesi presso la Tesoreria centrale, di cui all'evocato parametro. Si tratta dunque di una riorganizzazione della tesoreria unica statale che determina pur sempre un diverso assetto normativo e, pertanto, avrebbe potuto essere legittimamente realizzata, quanto al Trentino-Alto Adige, solo previa modifica della citata disposizione di attuazione statutaria.

L'efficacia della dichiarazione di illegittimità costituzionale, essendo basata sulla violazione del sistema statutario del Trentino-Alto Adige, viene estesa anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

Con la stessa sentenza n. **334**, la Corte dichiara invece la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale riferita dalla ricorrente Regione Siciliana al medesimo comma 7 dell'art. 77-*quater*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, in riferimento al combinato disposto degli artt. 36 dello Statuto regionale e 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

La Corte richiama la propria giurisprudenza sulle norme che fissano mere modalità tecnico-contabili per il versamento di somme dovute dallo Stato alla Regione, che di per sé non contrastano con l'art. 36 dello Statuto regionale siciliano né con l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto non incidono in alcun modo sull'ammontare delle somme stesse.

Tale è anche il caso della disposizione censurata, la quale si limita a prevedere, nell'ambito della riorganizzazione del sistema di tesoreria dello Stato, una nuova modalità di accreditamento di somme spettanti alla Regione, senza pertanto recare alcun pregiudizio alla finanza regionale. Ne consegue che tale disposizione non si pone in contrasto con il sistema statutario siciliano, il quale, a differenza di quello del Trentino-Alto Adige, non contiene previsioni specifiche relative alle modalità di accreditamento delle somme dovute alla Regione.

Non fondata è anche ritenuta la questione, sollevata dalla stessa Regione Siciliana, relativa all'art. 83, comma 21, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che inserisce, nell'art. 22 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), i commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, i quali prevedono l'obbligo per gli agenti della riscossione di riversare somme eccedenti quelle complessivamente richieste dall'agente della riscossione all'entrata del bilancio dello Stato con successiva riassegnazione delle eccedenze incassate ad apposito Fondo speciale.

I parametri evocati dalla Regione non le riconoscono alcun diritto sulle somme riscosse in eccedenza rispetto ai tributi erariali. Essi si limitano, infatti, ad attribuire alla Regione le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dovendosi intendere per tali entrate solo i tributi erariali effettivamente dovuti, e non certo le somme eccedenti tali tributi, indebitamente corrisposte dai contribuenti.

Con la sentenza n. **341**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto

2008, n. 133, nella parte in cui si applica all'Università della Valle d'Aosta, nel senso di imporre anche all'Università della Valle d'Aosta l'obbligo di versare al bilancio dello Stato le somme provenienti dall'applicazione delle misure di contenimento della spesa previste dal medesimo art. 61.

Tenuto infatti conto che, in base al d.lgs. n. 282 del 2000, la Regione autonoma Valle d'Aosta emana norme legislative in materia di finanziamento dell'Università della Valle d'Aosta, la disposizione censurata dispone unilateralmente, e senza alcuna forma di coinvolgimento della Regione Valle d'Aosta, l'acquisizione al bilancio statale di somme provenienti dall'applicazione di misure di contenimento che si riferiscono a voci di spesa che sono finanziate anche con risorse poste a carico del bilancio regionale. In tal modo, ha ritenuto la Corte, la norma impugnata, da un lato, viola il principio di leale collaborazione, e, dall'altro lato, lede la potestà legislativa in materia di finanziamento dell'ateneo che è attribuita alla Regione Valle d'Aosta da un decreto di attuazione dello Statuto, cui la costante giurisprudenza di questa Corte riconosce forza prevalente su quella delle leggi ordinarie.

Con la stessa sentenza n. **341**, la Corte dichiara poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano, il quale prevede la rideterminazione con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 dell'importo dei trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, e compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici. La Corte constata il difetto di legittimazione dello Stato a dettare norme di coordinamento finanziario, in quanto finalizzate al contenimento di spesa sanitaria provinciale interamente sostenuta dalla Provincia, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.