

del Cons. Paolo Luigi Rebecchill 12 aprile 2013, la Corte costituzionale, con una riunione straordinaria, ha pubblicato il quaderno del proprio ufficio studi della Corte, nel quale sono state riassunte in modo coordinato tutte le pronunce emesse nel 2012 (1).

Il documento (2) offre una completa panoramica delle decisioni della Corte (3) sia sotto gli aspetti processuali che sostanziali, con riguardo ai diversi tipi di giudizio (giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale promossi dai diversi giudici; giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale dallo Stato e dalle Regioni (4), giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni, giudizi per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, giudizi di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo).

Tra i vari temi trattati appare di interesse segnalare il capitolo relativo all'incidenza del diritto europeo nei giudizi promossi dinanzi alla Corte che influenza la definizione del suo ruolo nel complesso sistema di rapporti con i giudici comuni e con la Corte di giustizia dell'Unione europea (5).

Il quaderno evidenzia in primo luogo che sui rapporti col diritto europeo comunitario è intervenuta, nel 2012 la sentenza n. 86 la quale, nel verificare l'ammissibilità delle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sulla legge della regione Marche n. 7 del 2011 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ha ribadito che "l'art. 11 Cost., prevedendo che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (ex plurimis: sentenze n. 102 del 2008; n. 349 e 284 del 2007; n. 170 del 1984) e puntualizzando che "... con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base al citato art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione (ex plurimis: sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984)...".

Il diritto europeo inoltre, è entrato nel giudizio costituzionale "...attraverso la normativa interna di recepimento, influenzando l'interpretazione delle norme adottate in attuazione di obblighi comunitari (tra le molte, si v. sentenze nn. 80, 86, 158, 199, 244, 271, 275; ordinanza n. 197); in taluni casi ha integrato invece il contesto normativo di riferimento (si v. ad es. sentenze nn. 32, 99, 256, 259); sovente è stato assunto come parametro interposto di giudizio o ha comunque contribuito a definire la portata della disposizione costituzionale invocata nel giudizio come parametro diretto...".

I parametri costituzionali interni che hanno operato come "veicoli" del diritto europeo sono stati individuati in primo luogo nell'art. 11 Cost., e nell'art. 117, primo comma, Cost. (che vincola espressamente anche il legislatore statale al rispetto degli obblighi comunitari -sentenze nn. 16, 18, 20, 30, 50, 62, 85, 86, 105, 114, 158, 159, 160, 191, 199, 217, 219, 244, 278; ordinanze nn. 128, 137, 197, 210, 228, 247). Il diritto europeo è richiamato anche ai fini della definizione di "materie" di competenza esclusiva statale elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost., come la "tutela della concorrenza" (lettera e: sentenze nn. 18, 30, 32, 50, 62, 114, 200, 219, 203, 274; ordinanze n. 128, 137, 197, 228); l'"ordinamento civile" (lettera l: ordinanze nn. 123, 128, 137, 219, 228); i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (lettera m: sentenze nn. 164, 203; ordinanza n. 228) e la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (lettera s:

sentenze nn. 16, 20, 62, 99, 105, 114, 158, 159, 160, 278; ordinanze nn. 137, 210, 228, 247); nonché per la definizione dei principî nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., come nel caso delle materie "ordinamento delle comunicazioni" (sentenza n. 163), "tutela della salute" (sentenza n. 244), "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (sentenze nn. 99, 275). Il diritto europeo è stato richiamato anche in riferimento all'art. 120, primo comma, Cost. che garantisce la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (sentenze nn. 86, 158, 191)(6).

Nella sentenza n. 219 la Corte ha ricordato che ai fini dell'esame del merito delle questioni "assume carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, l'esame della violazione del riparto interno, tra Stato e regioni, delle competenze legislative, rispetto alle censure che denunciano la violazione degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario (sentenze n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008)"; e n. 50/2012).

La Corte è stata chiamata più volte a verificare la legittimità costituzionale, sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative (art. 117 Cost.) e dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) delle regioni, di norme statali che impongono limiti e vincoli alla spesa regionale, o, in ragione dei relativi costi, alla possibilità di assumere personale o di attribuire emolumenti al personale medesimo. Ciò che fonda tali interventi è per lo più il potere statale di stabilire principî di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) per ragioni connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, tra cui il cd. patto di stabilità interno (7). Si tratta soprattutto di numerose pronunce originate dai ricorsi delle regioni e delle province autonome per l'impugnazione di varie disposizioni del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122: impugnazioni dichiarate per lo più non fondate (sentenze nn. 139, 148, 151, 173, 215; si v. anche sentenza n. 262 e ordinanza n. 267 per ipotesi di ricorsi statali contro leggi regionali che si assumevano lesive delle predette disposizioni statali).

In tali decisioni è stato chiarito che la necessità di far fronte a gravi difficoltà economiche non autorizza a invocare i principî costituzionali (oltre che di solidarietà ed eguaglianza economica e sociale e di unitarietà della Repubblica), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) e dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.) per giustificare un potere statale di "derogare alle competenze delineate dal titolo V della parte seconda della Costituzione", escludendo che "uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost." (sent. n. 148, e n.151). Inoltre norme che dispongono misure restrittive riguardo alle spese delle regioni (in quel caso, regioni a statuto speciale), legittime se intese nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, divengono illegittime se estese a tempo indeterminato (sentenza n. 193).

I poteri statali di coordinamento finanziario peraltro non possono esercitarsi in violazione delle garanzie riconosciute alle regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti adottati con legge costituzionale (ancorché modificabili in talune parti, di contenuto finanziario, con legge ordinaria, ma sulla base di intese con la Regione) o da specifici accordi con le Regioni medesime (sent. nn. 151, 173, 215 con riguardo agli speciali accordi concernenti la regione Valle d'Aosta). In particolare, norme che riservano allo Stato nuove entrate tributarie, anche relative a tributi il cui gettito sia statutariamente devoluto in tutto o in parte alle Regioni ad autonomia speciale, non si applicano a queste (in forza delle clausole di salvaguardia degli statuti disposte nella stessa legge statale), ovvero sono dichiarate incostituzionali, non potendosi legittimare tale riserva in

Scritto da

Domenica 30 Giugno 2013 00:00 -

nome di generiche “esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale”, poiché manca la specifica destinazione di spesa che avrebbe potuto giustificare, a norma degli statuti, la riserva allo Stato (sentenza n. 241).

Uguualmente i vincoli derivanti dal patto di stabilità, e che pongono obblighi indefettibili a tutti gli enti del settore pubblico allargato, non giustificano una disciplina (art. 5-bis d. l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) la quale, ammettendo che spese effettuate in cinque regioni inserite nell’“obiettivo convergenza” a titolo di cofinanziamento nazionale dei fondi comunitari a finalità strutturale o di finanziamenti aggiuntivi per la coesione e lo sviluppo possano eccedere i limiti imposti dal medesimo patto di stabilità, prevedeva che, per rispettare i tetti complessivi, si attribuissero i maggiori oneri, oltre che allo Stato, alle altre regioni. Infatti “la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione” (sentenza n. 176, n. 4 del considerato in diritto). La Corte ha invece dichiarato inammissibili per genericità le censure mosse alle norme che prevedono il cofinanziamento del credito d’imposta per le nuove assunzioni da parte delle regioni del Mezzogiorno con fondi strutturali comunitari non impegnati e non spesi, ed utilizzati con il consenso della Commissione europea (art. 2, commi 8 e 9, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106: sentenza n. 184)(8).

L’impatto più significativo del diritto europeo nel giudizio di costituzionalità in via principale si ha per il tramite delle disposizioni dei Trattati e del diritto derivato.

In particolare sono stati invocati i principî della libera circolazione dei servizi e della tutela della concorrenza (con riguardo ad una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali: sentenza n. 18; con riguardo a concessione di crediti di imposta distorsiva del mercato: sentenza n. 30; con riguardo ad affidamento della gestione del servizio idrico mediante gara ad evidenza pubblica, e limitazioni al cd. in house providing (9): sentenza n. 62; con riguardo all’obbligo di applicare determinate tariffe nell’esercizio della professione anche in riferimento alle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, del settembre 2005, n. 2005/36/CE e del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE: sentenza n. 219); con riguardo alle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche: sentenza n. 291. Sono stati invocati altresì il principio della libera circolazione delle merci (che vieta agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni, nonché qualunque misura di effetto equivalente come precisato dalla Corte di giustizia con riguardo ai marchi di qualità: sentenze nn. 86, 158, 191), la libertà di stabilimento e la tutela della concorrenza (con richiamo al d.lgs. n. 152 del 2006 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE in relazione alla proroga di concessioni regionali riguardanti servizi pubblici locali: sentenza n. 32).

Le disposizioni europee in materia di divieto di aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE) sono state invocate in riferimento all’agevolazione IRAP limitata a talune categorie di soggetti (sentenza n. 50); con riguardo ad anticipazioni dei pagamenti al di fuori delle condizioni tassativamente indicate dal Regolamento (CE) 19 gennaio 2009, n. 73/2009 (Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell’ambito della politica agricola e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori) (sentenza n. 158); con riguardo alla concessione di contributi regionali oltre la soglia de minimis stabilita dal Regolamento CE n. 1998/2006 (sentenza n. 217).

Quanto alle disposizioni europee sulla tutela dell’ambiente, sono state richiamate diverse

Scritto da

Domenica 30 Giugno 2013 00:00 -

direttive che manifestano un favor per fonti energetiche rinnovabili (sentenze nn. 85, 99): direttiva 27 settembre 2001 n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) la direttiva 23 aprile 2009 n. 2009/28/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE); con riguardo alla caccia e al calendario venatorio delle Regioni (sentenze nn. 20, 105, 278) sono state invocate la Direttiva CE 30 novembre 2009, n. 147 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), la direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e la direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche); la direttiva 2000/59/CE, recepita con d.lgs. n. 182 del 2003, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico è stata richiamata nella sentenza n. 159.

Sul principio di semplificazione dell'azione amministrativa è stata invocata la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, attuata con d.lgs. 26 marzo 2012, n. 59 (sentenze nn. 164, 203).

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 36) è stata richiamata, insieme ad altre disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'UE, in un solo caso (sentenza n. 199) e la questione è stata dichiarata inammissibile sotto il profilo dell'art. 117, primo comma, Cost. per "assoluta genericità ed indeterminatezza delle censure proposte" sull'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, che detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Anche la giurisprudenza della Corte di giustizia viene richiamata al fine di precisare la portata normativa del diritto europeo e di quello interno, negli atti delle parti (sentenze nn. 30, 50, 86, 114, 158, 160, 200; ordinanze nn. 137, 210) e dalla stessa Corte costituzionale (sentenze nn. 86, 191: in entrambe in relazione alla definizione giurisprudenziale di "misure di effetto equivalente"; 217, 291).

La mera invocazione dell'art. 117, primo comma, Cost. non supportata "dalla precisa indicazione delle norme" dell'Unione europea che sarebbero violate ha determinato la Corte a dichiarare la inammissibilità della questione di costituzionalità proposta dal Presidente del Consiglio sulla legge della regione Abruzzo recante il calendario venatorio (sentenza n. 20) e su analoga legge della regione Liguria (sentenza n. 105).

Una puntuale indicazione dei parametri europei invocati non è stata però ritenuta necessaria dalla Corte in materia di concorrenza. Nella sentenza n. 114 la Corte ha disatteso l'eccezione di inammissibilità della questione per mancata precisazione dei principî comunitari, con riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost., chiarendo che "la palese incidenza della disciplina censurata sulla materia della concorrenza e la evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principî generali, stabiliti dalla legislazione statale e comunitaria, della temporaneità delle concessioni e dell'apertura alla concorrenza, rende, infatti, superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento, trattandosi peraltro di norma che si muove pressoché integralmente nella materia della tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato." (n. 4.2 del considerato in diritto). La genericità delle censure ha determinato l'inammissibilità della questione sollevata da una regione, per mancata dimostrazione della ridondanza dei profili di violazione relativi all'art. 117, primo comma, Cost., in una violazione delle proprie attribuzioni costituzionali (sentenza n. 244). Nonostante la frequenza dei richiami al diritto europeo, non sono state molte le pronunce nelle

quali la Corte è pervenuta ad una dichiarazione di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Con la sentenza n. 85 in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge regione Veneto n. 7 del 2011, che, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrastava con le norme internazionali (Protocollo di Kyoto adottato l'11 dicembre 1997 e ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e con le norme comunitarie (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE). Secondo la Corte, infatti, le normative internazionale e comunitaria richiamate manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili (n. 3 del considerato in diritto; in senso analogo si v. la sentenza n. 99, spec. n. 3.1 del considerato in diritto, di accoglimento ma in riferimento a diverso parametro).

La sentenza n. 86 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), che ha sostituito l'art. 34 della legge della stessa regione n. 20 del 2003, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Dagli artt. 34-36 TFUE , secondo la Corte, deriva "il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di «misura di effetto equivalente», nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, Dassonville contro Belgio).

Nel quadro di tale principio, la Corte di giustizia ha affermato che la concessione, da parte di uno Stato membro, di un marchio di qualità a prodotti finiti fabbricati in quello Stato, comportava per esso il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, Commissione contro Repubblica Federale di Germania). Ad avviso della Corte, la disciplina controversa aveva, quanto meno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci fra Stati membri. (...) A conclusioni analoghe la stessa Corte è pervenuta con sentenza 6 marzo 2003 in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese, relativa alla protezione giuridica nazionale concessa ad alcuni marchi regionali. Orbene, la norma in questa sede censurata introduce un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri è, dunque, innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza dianzi richiamata" (v. anche la sentenza n. 191 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 recante Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio).

Per violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e) della Costituzione la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 10, della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 4 del 2011, nella parte in cui prevedeva il rinnovo automatico trentennale di tutte le concessioni alla loro scadenza, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, è "inibito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo delle concessioni in violazione dei principî di temporaneità e di apertura alla concorrenza, impedendo «l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori»..." (sentenza n. 114 con dichiarazione di violazione anche in riferimento alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lett. s).

Con la sentenza n. 217 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 2, comma 106, della legge della regione Friuli- Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, il quale prevedeva la concessione di un contributo ad un consorzio, ben oltre la soglia de minimis fissata dal Regolamento CE n. 1998/2006, ad una impresa individualizzata, dunque con l'obbligo, non rispettato, della comunicazione ex art. 108 TFUE).

Con la sentenza n. 291 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. integrato dal d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della cd. "direttiva servizi") - e poi anche (come censura autonoma) in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e – dell'art. 6 della legge regione Toscana n. 63 del 2011 (Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche...). Tale disposizione escludeva, in forza di un generico ed indeterminato richiamo a "motivi imperativi di interesse generale", l'applicabilità, sul territorio regionale, della disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio previste dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010. Secondo la Corte, il generico richiamo a "motivi imperativi" privava la fattispecie astratta "di qualsiasi elemento idoneo alla sua specificazione, sostanzialmente lasciando al potere discrezionale della Regione la determinazione delle fattispecie concrete nelle quali gli stessi sarebbero rinvenibili." L'invocazione di siffatti motivi come una sorta di "salvacondotto astratto" impediva, infatti, il necessario e rigoroso vaglio di effettività e proporzionalità dei relativi contenuti. La disposizione censurata non prevedeva neppure forme di bilanciamento tra liberalizzazioni e motivi imperativi di interesse generale come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Con la sentenza n. 16, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regione autonoma Sardegna del 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), sollevata in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera s) della Costituzione. La disposizione censurata consente che deroghe al regime di divieto del prelievo venatorio siano concesse sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) anziché l'ISPRA, organismo statale, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, disposizione espressiva dei principî comunitari e statali.

Anche in ragione della precedenza che la Corte accorda, sotto il profilo logico-giuridico, all'esame delle censure concernenti il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni non di rado i profili di incostituzionalità relativi al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo sono risultati "assorbiti" dalla dichiarazione di illegittimità della norma impugnata in riferimento ad altri parametri. Così, ad esempio, la Corte, sulla base dell'art. 117, secondo comma, lett. e), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-bis, comma 4, della legge

della regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006, il quale stabiliva che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata «prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Secondo la Corte «Tale norma, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e. (...) L'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno), recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, stabilisce infatti che una deroga al principio della libera circolazione dei servizi può ritenersi necessaria – e dunque ammissibile – solo quando sia giustificata «da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente». Nessuna di tali ragioni può essere adottata a fondamento della normativa impugnata» (sentenza n. 18; sull'assorbimento del profilo ex art. 117, primo comma, Cost. anche le sentenze n. 30, 50, 62, 159, 160, 219, 278).

Meno numerosi, rispetto ai giudizi in via principale, sono stati i richiami del diritto europeo nei giudizi promossi dai giudici comuni (sentenze nn. 75, 78, 111, 166, 224, 230, 236, 264; ordinanze nn. 10, 48, 59, 124, 150, 168, 190, 196).

Con la sentenza n.75 la Corte ha ribadito il ruolo del giudice remittente nell'interpretazione delle norme interne con particolare riguardo al rapporto tra questione di legittimità costituzionale e rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia. Respingendo l'eccezione di inammissibilità della questione formulata dalla difesa erariale, secondo la quale né il giudice remittente, né la Corte costituzionale potrebbero interpretare in via definitiva una direttiva comunitaria, il Giudice delle leggi ricorda che sia la giurisprudenza costituzionale che la giurisprudenza europea hanno definito con chiarezza "i ruoli che, rispetto al rinvio pregiudiziale d'interpretazione, prefigurato dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sono attribuiti ai giudici nazionali comuni, alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia. I giudici nazionali le cui decisioni sono impugnabili hanno il compito di interpretare il diritto comunitario e se hanno un dubbio sulla corretta interpretazione hanno la facoltà e non l'obbligo di operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per ottenerla e farne applicazione, se necessario a preferenza delle contrastanti norme nazionali. Il giudice di ultima istanza, viceversa, ha l'obbligo di operare il rinvio, a meno che non si tratti di una interpretazione consolidata e in termini o di una norma comunitaria che non lascia adito a dubbi interpretativi (Corte di giustizia, CILFIT S.r.l. ed altri contro il Ministero della sanità, causa C-283/81, sentenza 6 ottobre 1982). Quanto alla Corte costituzionale, essa, con l'ordinanza n. 103 del 2008, ha chiarito il suo ruolo alla stregua dell'art. 267 del TFUE in un giudizio principale, conservando la propria competenza ad interpretare il diritto comunitario quando non sia necessario il rinvio alla Corte di giustizia. La questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sarebbe invece inammissibile, secondo la giurisprudenza di questa Corte, ove il giudice rimettente chiedesse la verifica di costituzionalità di una norma, pur esplicitando un dubbio quanto alla corretta interpretazione di norme comunitarie ed un contrasto con queste ultime; il dubbio sulla compatibilità della norma nazionale rispetto al diritto comunitario va risolto, infatti, eventualmente con l'ausilio della Corte di giustizia, prima che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale, pena l'irrelevanza della questione stessa (sentenze n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984).”

Nei giudizi di costituzionalità sollevato in via incidentale il diritto europeo è entrato talora attraverso la normativa interna di recepimento, influenzando l'interpretazione delle norme adottate talvolta proprio in attuazione di obblighi comunitari (sentenze nn. 75, 166, 224); in taluni casi ha integrato invece il contesto normativo di riferimento (ordinanza n. 124); in altri casi

è stato assunto come parametro interposto di giudizio o ha comunque contribuito a definire la portata della disposizione costituzionale invocata nel giudizio come parametro diretto. La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo risulta non di rado richiamata al fine di precisare la portata normativa del diritto europeo e di quello interno, sia genericamente sia con puntuali riferimenti, dal giudice remittente (ordinanza n. 196), nelle memorie difensive di parte (sentenze nn. 272, 280) e dalla stessa Corte costituzionale (sentenze nn. 75, 166, 272; ordinanza n. 124). La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE (diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) per carenza di ogni motivazione sulla non diretta applicabilità della norma europea (sentenza n. 111).

I parametri costituzionali interni che hanno operato come "veicoli" del diritto europeo sono stati: l'art. 2 Cost. (sentenza n. 31), l'art. 11 Cost. (ordinanza n. 196), l'art. 76 Cost. quanto al vaglio di conformità del decreto legislativo ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega (sentenze nn. 75, 111, 272), l'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze nn. 111, 141, 236; ordinanze nn. 168, 196), l'art. 117, terzo comma, Cost., ai fini della definizione dei principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (sentenza n. 224).

Nella sentenza n. 236 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge della regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 8 della legge della regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), limitatamente alla parola «regionali». La norma censurata delimitava la scelta dei soggetti erogatori di prestazioni di riabilitazione domiciliare nell'ambito dei confini del territorio regionale, incidendo irragionevolmente sulla libertà di scelta del luogo di cura in violazione degli artt. 3 e 32 Cost.

Secondo la Corte, inoltre, la disposizione impugnata, concernendo solo le prestazioni di riabilitazione da erogarsi a domicilio, colpiva prevalentemente i disabili gravi, con ciò concretando altresì una violazione del principio di eguaglianza che, in riferimento alle persone disabili, trova ulteriore riconoscimento nella Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia il 30 marzo 2007 e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18. Aggiunge la Corte al riguardo, sotto il profilo che qui interessa, che avendo aderito anche l'Unione europea (con Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE del 26 novembre 2009) alla Convenzione, quest'ultima "vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.". La Corte costituzionale ha ordinato la restituzione degli atti al tribunale di Agrigento che aveva sollevato questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 13 Cost., dell'art. 13, comma 13-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione), ove è prescritto l'arresto obbligatorio per il delitto di indebito reingresso nel territorio dello Stato dello straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione (ordinanza n. 124). La Corte costituzionale delle leggi evidenzia in particolare il fatto che "la disciplina dell'espulsione degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare è stata profondamente incisa, in primo luogo, dalla direttiva n. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), il termine per la cui trasposizione è scaduto il 24 dicembre 2010, con assunzione conseguente, nella ricorrenza delle ulteriori condizioni, di diretta efficacia

nell'ordinamento nazionale; (...) che, successivamente alle ordinanze di rimessione, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, ha stabilito che la direttiva in questione (avuto riguardo agli artt. 15 e 16) osta ad una normativa nazionale che preveda l'irrogazione di pene detentive nei confronti di stranieri in condizione di soggiorno irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio dello Stato, si trattengono nel territorio stesso senza un giustificato motivo; che in seguito la stessa Corte di giustizia (Grande sezione), con la sentenza 6 dicembre 2011, C-329/11, ha stabilito che la direttiva n. 2008/115/CE osta alla previsione di sanzioni detentive nei confronti dello straniero espulso, non disposto ad allontanarsi volontariamente dal territorio dello Stato procedente, prima che siano state interamente sperimentate le procedure coercitive previste dall'art. 8 della direttiva medesima; che, sempre nelle more dei giudizi incidentali, è intervenuto il decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2011, n. 129".

Con la sentenza n. 75 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»), nella parte in cui, limitatamente alla responsabilità per danni alla persona, pone come limite (non prefigurato dalla legge delega) all'obbligo di ristoro dei danni quello indicato dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio - CCV). Ripercorrendo l'evoluzione normativa successiva al d.lgs. n. 111 del 1995, la Corte ha ricordato che da ultimo "la disciplina di tali contratti è stata stabilita con il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio) che, intervenendo in modo organico sulla tematica dei pacchetti turistici e del rapporto contrattuale con il consumatore turista, ha provveduto peraltro all'abrogazione della legge n. 1084 del 1977". Con la sentenza n. 272 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 28 del 2010 (Attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali) per violazione degli artt. 76 e 77 in ragione del carattere obbligatorio attribuito al preliminare esperimento della procedura di mediazione. Considerato che sia la legge delega sia il d.lgs. n. 28 del 2010 si richiamano al rispetto e alla coerenza con la normativa dell'Unione europea, la Corte muove dalla ricognizione degli elementi desumibili da tale normativa (n. 12.1 del considerato in diritto), concludendo che dagli atti richiamati (tra i quali: la direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 21 maggio 2008 relativa ai determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale; le risoluzioni del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 [2011/2026-INI] e del 25 ottobre 2011 [2011/2117-INI], nonché la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 marzo 2010, sezione IV, pronunciata nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08, C-320/08) "non si desume alcuna esplicita o implicita opzione a favore del carattere obbligatorio dell'istituto della mediazione" e che pertanto "la disciplina dell'UE si rivela neutrale in ordine alla scelta del modello di mediazione da adottare, la quale

Scritto da

Domenica 30 Giugno 2013 00:00 -

resta demandata ai singoli Stati membri, purché sia garantito il diritto di adire i giudici competenti per la definizione giudiziaria delle controversie.”

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'art. 567, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto (sentenza n. 31). Nella motivazione della pronuncia viene richiamato ad adiuvandum l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per il quale “l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente” (secondo comma) e “ il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse (terzo comma).

Con la sentenza n. 166 la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 25 novembre 2003, n. 339 (Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato), sollevate, sia in relazione agli artt. 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, sia in riferimento al parametro della ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. Proprio sotto quest'ultimo profilo, in ordine alla censura relativa all'affidamento dei dipendenti pubblici part-time già legittimamente iscritti all'albo degli avvocati, il Giudice delle leggi ha richiamato ad adiuvandum la giurisprudenza della Corte di giustizia, che “non ha mancato di valorizzare incisivamente la disciplina transitoria richiamata rispetto alla prospettata tensione della modifica normativa in discorso con la giurisprudenza europea relativa ai principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Sia evidenziando «che l'entrata in vigore di tale legge [vale a dire della legge n. 339 del 2003] non pregiudica il diritto di esercizio concomitante conferito [...] dalla legge n. 662 del 1996, considerato peraltro che la legge n. 339 del 2003 instaura un periodo transitorio di tre anni al fine di evitare che il cambiamento da essa introdotto sia immediato» (Corte di giustizia UE, sezione quinta, 2 dicembre 2010, in causa C-225/2009, punto 43). Sia ribadendo con forza, in ordine al principio della tutela dell'affidamento, la propria giurisprudenza costante secondo cui gli amministratori non possono legittimamente confidare nella «conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell' ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali (sentenza 10 settembre 2009, causa C-201/08, Plantanol, Racc. pag. I-8343, punto 53 e giurisprudenza ivi citata)» (punto 44).”

Nella sentenza n. 230 è stata richiamata la giurisprudenza della Corte di giustizia, a riprova del fondamentale rilievo che è riconosciuto anche nell'ambito dell'Unione europea all'esigenza di certezza dei rapporti giuridici esaurita alla base del principio di intangibilità della res iudicata . La Raccomandazione del Parlamento europeo del 9 marzo 2004, n. 2003/2188 (INI) sui diritti dei detenuti dell'Unione europea è stata richiamata dal giudice remittente nel sollevare, sotto il profilo della violazione dell'art. 2 Cost., questione di costituzionalità dell'art. 18, secondo comma, della legge n. 354 del 1975 (Ordinamento penitenziario) nella parte in cui prevede il controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati, impedendo così a questi ultimi di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali, con il coniuge o con la persona ad essi legata da uno stabile rapporto di convivenza. La questione è stata dichiarata inammissibile (sentenza n. 301), sotto tutti i profili censurati (artt. 2, 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, 29, 31 e 32, primo e secondo comma, Cost.), per assenza di soluzione costituzionalmente obbligata.

Note

Scritto da

Domenica 30 Giugno 2013 00:00 -

(1) Il Quaderno è stato curato da L. Delli Priscoli (i principî fondamentali, i rapporti politici, il Parlamento e la funzione normativa, la “tutela della concorrenza”); M. Fierro (le autonomie territoriali); P. Gaeta (i rapporti civili e la tutela dei diritti nella giurisdizione relativamente al diritto penale sostanziale e processuale); R. Nevola (i profili processuali, i rapporti civili e la tutela dei diritti nella giurisdizione nelle materie diverse dal diritto penale, i rapporti etico-sociali); M. Pieroni (i rapporti economici, i doveri di solidarietà, il potere esecutivo, il potere giurisdizionale, il “sistema tributario dello Stato”, il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e la “autonomia finanziaria”); B. Randazzo (La Repubblica, l’ordinamento europeo e il diritto internazionale). Coord., red. e analisi di M. Fierro, R. Nevola, M. Fulgenzi e M. Polidori.

(2) Anche in www.federalismi.it

(3) Per un agevole rinvenimento delle decisioni della Corte si segnala il sito www.consultaonline.it

(4) I giudizi di legittimità costituzionale, sia quelli incidentali sollevati dai diversi giudici nel corso di un processo che si svolga davanti a loro, sia quelli sollevati in via principale dallo Stato o dalle regioni, riguardano l’affermato contrasto fra norme costituzionali ed atti aventi valore di legge (leggi ordinarie statali e regionali, decreti legge, decreti legislativi). I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato e quelli fra Stato e regioni possono riguardare qualsiasi provvedimento non legislativo adottato dagli organi di vertice dell’amministrazione dello Stato o delle regioni ovvero dagli organi giudiziari- cfr. P. VIRGA, Diritto costituzionale, Milano, 1979, pp. 513 e ss.. Le disposizioni riguardanti le regioni valgono anche per le province autonome di Trento e Bolzano. In materia di conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato v. la recente sent. Corte cost. 15 gennaio 2013 n. 1 con nota di R. ROMBOLI, Il conflitto tra il capo dello Stato e la procura di Palermo: le ragioni della Corte costituzionale, in Foro it., 2013, I, 408

(5) Analoghe considerazioni riguardano inoltre l’incidenza sui giudizi della Corte delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’Uomo (CEDU) e delle fonti internazionali, oggetto anch’esse di esame nell’ambito del Quaderno. Sulla CEDU, v. V. ZAGREBELSKY, La Corte europea dei diritti dell’Uomo dopo sessant’anni. Pensieri di un giudice a fine mandato, in Foro it., 2012, V, 29 e ss.

(6) Il potere sostitutivo si configura come “potere eccezionale, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure investito di una funzione di controllo nei confronti di altri soggetti, provvede in caso di persistente inattività di questi ultimi, a compiere atti rientranti nelle competenze degli stessi”-C. cost. n. 177/1988, in Giur. cost., 1988, 608 e ss.; M. P. IADICCO, La disciplina costituzionale della sostituzione statale, in AA.VV. (a cura di F. PINTO), Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti, Torino 2004, pp. 228 e ss. P. CARETTI, Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari, in Giur. cost., 1976, 2238 G. M. SALERNO, I poteri sostitutivi del Governo nella legge 131/2003, in AA.VV. (a cura di B. CARAVITA), I processi di attuazione del federalismo in Italia, Milano, 2004, pp. 331 e ss.; C. PINELLI, I limiti generali della potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario, in Foro it., 2004, V, 57 e ss.; M. BELLETTI, Potere sostitutivo “straordinario” ed “ordinario” nella sentenza n. 43 del 2004, in www.associazionedeicostituzionalisti.it-2004; R. DICKMANN, I poteri sostitutivi regionali al vaglio della Corte; sulla sent. n. 69/2004

(7) V. anche Vincoli europei, patto di stabilità interno e nuove responsabilità per gli amministratori locali, in Argilnews aprile 2013

<http://www.newsandsociety.net/pdf/20134-argilnews.pdf>;

Scritto da

Domenica 30 Giugno 2013 00:00 -

(8) cfr. G. D'AURIA, Circa le "trattative" fra lo Stato e le regioni speciali per gli accordi sull'attuazione del patto di stabilità interno, in Foro it., 2012, I, 2937 e ss

(9) v. anche C. costituzionale sent. n. 46/2013 secondo cui "...Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti la gestione in house, alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale interamente pubblico, controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante stessi sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l' "in house providing" un' eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza della suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Quindi una diversa disciplina che favorisca le società in house rispetto all'aggiudicante amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, in quanto verrebbe a scindere le due entità e a determinare un ingiustificato favor nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici, dato che il bilancio delle società in house non sarebbe soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Le suddette regole, invece, debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'ente locale sia perché non sarebbe funzionale alle finalità di controllo della finanza pubblica e di contenimento delle spese permettere possibili forme di elusione dei criteri su cui il "Patto" si fonda, sia perché la maggiore ampiezza degli strumenti a disposizione dell'ente locale per svolgere le sue funzioni gli consente di espletarle nel modo migliore, assicurando, nell'ambito complessivo delle proprie spese, il rispetto dei vincoli fissati dallo stesso Patto di stabilità...".