CRONACHE COSTITUZIONALI 2011*

UMBERTO G. ZINGALES**

SOMMARIO: Introduzione. – 1. I principi fondamentali. – 1.1. Il principio di eguaglianza. – 1.2. I rapporti con le confessioni religiose. – 1.3. La tutela delle minoranze linguistiche. – 1.4. La condizione giuridica dello straniero. – 1.5. I rapporti internazionali e comunitari. – 2. I rapporti civili, etico-sociali, economici e politici. – 2.1. I principi costituzionali in materia penale. – 2.2. I diritti di azione e di difesa e il giusto processo. – 2.3. La tutela della famiglia. – 2.4. Il diritto alla salute. – 2.5. La Costituzione economica. – 2.6. I principi in materia tributaria. – 2.7. I partiti politici. – 2.8. Il *referendum*. – 3. Il Parlamento. – 3.1. La composizione delle Camere. – 3.2. Attività legislativa. – 3.2.1. Le riforme istituzionali. – 3.2.2. La produzione legislativa. – 3.2.3. La decretazione d'urgenza. – 3.2.4. Le manovre finanziarie. – 3.3. Prerogative parlamentari. – 4. Il Presidente della Repubblica. – 4.1. I discorsi pubblici del Presidente. – 4.2. Gli altri interventi del Presidente. – 4.3. Le consultazioni per la formazione del nuovo governo. – 5. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione. – 5.1. Il Governo. – 5.1.1. Il Governo Berlusconi. – 5.1.2. Il Governo Monti. – 5.2. La pubblica amministrazione. – 5.2.1. Il principio di imparzialità e buon andamento. – 5.2.2. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. – 6. La magistratura. – 6.1. Il Consiglio superiore della magistratura. – 6.2. Le altre giurisdizioni. – 7. Le regioni, le province, i comuni. – 7.1. Le regioni. – 7.1.1. Rapporti tra lo Stato e le regioni. – 7.1.2. La potestà normativa regionale. – 7.1.3. Regioni a statuto speciale e province autonome. – 7.1.4. Elezioni regionali. – 7.2. Gli enti locali. – 7.2.1. Elezioni amministrative. – 7.2.2. La riforma delle province. – 7.2.3. La composizione delle giunte degli enti locali. – 8. La Corte costituzionale. – 8.1. La composizione della Corte. – 8.2. L'attività della Corte. – 9. Le leggi e i disegni di legge costituzionali.

*Introduzione*¹

L'anno 2011, in cui ricorre il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, è contrassegnato dall'accentuarsi dei contrasti politici, che tendono a diventare, in alcuni casi, veri e propri conflitti istituzionali.

La situazione di grande tensione politica, in un momento in cui si avverte la profonda gravità della crisi economica e finanziaria – che richiede il varo di ben tre manovre urgenti – comporta a sua volta l'aggravarsi della crisi del sistema istituzionale e dei partiti. In tale contesto emergono con evidenza i poteri di moderazione, guida ed impulso del Presidente della Repubblica, che in più occasioni esprime motivi di allarme di fronte al moltiplicarsi e all'acuirsi di conflitti che travalicano l'ambito politico e investono le istituzioni.

Nei mesi estivi l'Italia è scossa da una crisi di gravità eccezionale, con forti tensioni sul mercato del debito sovrano. L'alto livello di guardia con il quale viene seguita, in sede europea, la situazione italiana è testimoniato dall'invio di una lettera riservata del 5 agosto – solo successivamente resa pubblica da un quotidiano nazionale – con la quale il Presidente della Banca centrale europea e il Governatore della Banca

* Una versione più breve di questo scritto è pubblicata in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, 745 ss.

** Consigliere della Corte costituzionale della Repubblica italiana.

¹ Ove non diversamente indicato, le date riportate nel testo e le pronunce della Corte costituzionale sono riferite al 2011.

d'Italia, ritenendo «necessaria un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la fiducia degli investitori», indicano al Presidente del Consiglio le misure da adottare con urgenza per rafforzare la credibilità del Paese e il relativo impegno alla sostenibilità del bilancio e alle riforme strutturali. Si ripresenta così, ancora una volta, quel “vincolo esterno” che ora vede l'Italia chiamata a dover rispondere delle sue principali scelte politiche ed economiche in sede europea. Ancora, nel mese di ottobre, sia in sede di Commissione europea che nel Consiglio europeo si chiede al governo italiano di adottare con urgenza nuove misure per la crescita economica, con particolare riferimento alle riforme strutturali e al consolidamento del bilancio.

La maggioranza di governo, già colpita da defezioni traumatiche, vede ridursi ulteriormente la sua coesione e stabilità. Tra gli eventi che contribuiscono a minare le forze politiche di maggioranza, vanno ricordati l'intervento militare in Libia, l'esito dei *referendum* (soprattutto quelli sull'energia nucleare e sul legittimo impedimento a comparire in udienza di cui alla legge n. 51 del 2010, quest'ultima già oggetto di una declaratoria di parziale illegittimità da parte della Corte costituzionale) e i risultati delle elezioni amministrative, che segnano una complessiva affermazione del centro-sinistra. A nulla valgono le iniziative di riforma con le quali il governo vorrebbe rilanciare la sua attività: i disegni di legge costituzionale presentati nell'anno in materia di giustizia e di libertà di attività economica restano sostanzialmente sulla carta.

Verso la fine dell'anno il Presidente del Consiglio Berlusconi – imputato in più processi penali e coinvolto in una nuova e imbarazzante indagine giudiziaria (il “caso Ruby”) molto seguita, anche all'estero, dall'opinione pubblica – non può che prendere atto di una situazione diventata insostenibile per il suo governo, rassegnando le dimissioni dopo l'esito negativo di una votazione significativa in Parlamento.

Il Presidente della Repubblica, valutando negativamente la possibilità di sciogliere le Camere e procedere alle elezioni anticipate, anche sul piano delle conseguenze in un contesto di grave crisi finanziaria, affida la formazione del nuovo governo a Mario Monti, nominato qualche giorno prima senatore a vita. Accertata l'impraticabilità di un coinvolgimento diretto del centro-destra e del centro-sinistra all'interno dell'esecutivo, Napolitano e Monti concorrono a far nascere un “governo tecnico”, composto di personalità estranee ai partiti, che riceve l'ampia fiducia del Parlamento, con la sola opposizione della Lega Nord.

Con il governo Monti, quindi, si realizza un delicato passaggio politico-istituzionale, che vede trasformarsi l'aspro confronto tra maggioranza e opposizione in una necessaria e responsabile collaborazione.

Come si è detto, il Presidente della Repubblica, in un quadro generale di emergenza economico-finanziaria e di crisi della politica, svolge a pieno titolo un ruolo di indirizzo e garanzia ed esercita poteri di impulso e di guida a salvaguardia del sistema istituzionale. Risulta decisiva l'azione del Capo dello Stato verso la fine dell'anno, quando – dopo aver condotto consultazioni informali con le principali forze politiche – accompagna le annunciate dimissioni del governo Berlusconi con significative iniziative – come la nomina di Mario Monti a senatore a vita – che anticipano il futuro percorso da seguire per la formazione del nuovo governo (da più parti definito, non a caso, “governo del Presidente”). Anche sul piano della produzione legislativa statale, la cui iniziativa resta saldamente nelle mani dell'esecutivo, si registrano importanti interventi del Presidente della Repubblica: si pensi alla preventiva dichiarazione di “irricevibilità” di un decreto legislativo in materia di federalismo fiscale, per mancato rispetto della procedura prevista per la sua approvazione; o, infine, all'ulteriore richiamo sull'uso

improprio dello strumento della decretazione d'urgenza, con particolare riferimento all'inserimento, all'interno di un decreto-legge, di disposizioni dal contenuto eterogeneo.

1. I principi fondamentali

1.1. Il principio di eguaglianza

a) (Parità di accesso: le c.d. "quote rosa"). – La legge 12 luglio 2011, n. 120, apporta modifiche al d. lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (testo unico dell'intermediazione finanziaria) al fine di bilanciare la rappresentanza tra generi in seno ai consigli di amministrazione e agli organi di controllo delle società quotate in mercati regolamentati. Le disposizioni sono applicabili anche alle società non quotate a controllo pubblico, ma per queste ultime la normativa di dettaglio è affidata ad un apposito regolamento.

b) (In generale). – Il parametro di cui all'art. 3 Cost., sia con riferimento all'eguaglianza sia riguardo al principio di ragionevolezza, è stato quello più frequentemente evocato nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale, specialmente in quelli in via incidentale.

Tra le molte pronunce, nelle ordinanze n. 31 e n. 224 la Corte ha ribadito il proprio orientamento, secondo cui non sussiste violazione dell'art. 3 Cost. quando il trattamento differenziato riferito alla stessa categoria di soggetti dipenda dal fattore tempo, in quanto il suo fluire rappresenta, di per sé, un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche. Con la sentenza n. 40 ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale che escludeva intere categorie di persone da interventi di assistenza sociale, fondandola sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi: per la Corte, detta esclusione non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto – con l'introduzione nel tessuto normativo di elementi di distinzione arbitrari – si limita la fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza.

1.2. I rapporti con le confessioni religiose

a) (Esposizione del crocifisso: la Corte europea dei diritti dell'uomo). – Il 18 marzo la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo pronuncia la sentenza definitiva sul caso *Lautsi c/Italia* (ricorso n. 30814/06), in merito al quale lo Stato italiano aveva chiesto il riesame della sentenza di condanna del 3 novembre 2009 (che aveva vietato l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche: cfr. *Cronache costituzionali 2009-2010*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 690). Con 15 voti favorevoli e 2 dissensi, la Grande Camera ha accolto il ricorso, stabilendo che non vi è stata violazione dell'articolo 2 del protocollo 1 (diritto all'istruzione); che non si pone alcuna questione sull'articolo 9 (diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione) e che relativamente al divieto di discriminazione di cui all'articolo 14 della Convenzione non vi è luogo a decidere perché si tratta di una norma che va letta in relazione ad altri tipi di violazione.

Per la Corte di Strasburgo, se è vero che, prescrivendo la presenza del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche, la regolamentazione italiana conferisce alla religione maggioritaria del paese una visibilità preponderante nell'ambiente scolastico, tuttavia ciò non è di per sé sufficiente a denotare un processo di indottrinamento da parte dello Stato, considerato anche che «il crocifisso appeso al muro è un simbolo essenzialmente passivo».

Una controversia analoga, relativa alla presenza del crocifisso nelle aule di giustizia, è stata decisa dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione (sentenza 14 marzo 2011, n. 5924).

1.3. La tutela delle minoranze linguistiche

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 88, ha chiarito che legge n. 482 del 1999 si riferisce esclusivamente alla «tutela delle minoranze linguistiche storiche», caratterizzate non solo dalla loro particolare origine storica, ma anche dal loro significativo insediamento in precise aree territoriali. Tale legislazione «non esaurisce la disciplina sollecitata dalla notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico, che va sotto i termini di “lingue regionali ed idiomi locali”». Rispetto a questa più ampia e diffusa fenomenologia, la Corte richiama la propria giurisprudenza secondo cui «la tutela attiva delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, ai sensi non solo dell'art. 6 Cost. ma anche di principi, talora definiti “supremi”, che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente [...]: 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».

1.4. La condizione giuridica dello straniero

a) (Libera circolazione e immigrazione). – Il decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 129, è volto ad adeguare alcune disposizioni dell'ordinamento interno a quello dell'Unione europea con riferimento: 1) alla direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; 2) alla direttiva 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. A tal fine, sono apportate modifiche, soprattutto, al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 («Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri») e al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

b) (*Matrimonio*). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 245, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, primo comma, del codice civile (come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge n. 94/2007), laddove richiedeva, per la celebrazione del matrimonio dello straniero, l'esibizione di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano.

La Corte, nel riconoscere che al legislatore è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di stranieri extracomunitari in Italia, osserva tuttavia che tali norme «devono costituire pur sempre il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra i diversi interessi, di rango costituzionale, implicati dalle scelte legislative in materia di disciplina dell'immigrazione, specialmente quando esse siano suscettibili di incidere sul godimento di diritti fondamentali, tra i quali certamente rientra quello di contrarre matrimonio, discendente dagli articoli 2 e 29 della Costituzione, ed espressamente enunciato nell'articolo 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e nell'articolo 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Nell'occasione la Corte ricorda anche che i diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» e che, pertanto, la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi.

c) (*Assistenza sanitaria*). – Sul diritto all'assistenza sanitaria in favore degli stranieri si rinvia al punto 2.4, lett. a).

1.5. I rapporti internazionali e comunitari

a) (*Rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea*). – Nell'ordinanza n. 298 la Corte ha ribadito che «nei casi in cui i giudici nazionali, chiamati ad interpretare il diritto comunitario, al fine di verificare la compatibilità delle norme interne, conservino dei dubbi rilevanti, va utilizzato il rinvio pregiudiziale prefigurato dall'art. 234 del Trattato CE quale fondamentale garanzia di uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri»; inoltre, «la questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* e pertanto la rilevanza della questione».

b) (*Rapporti tra ordinamento interno e CEDU*). – Il tema dei rapporti tra le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e l'ordinamento interno è stato oggetto nel 2011 di importanti pronunce della Corte costituzionale, tra le quali si richiamano le sentenze n. 80, n. 113 e n. 236.

Nella sentenza n. 80 la Corte ha tra l'altro affermato che, alla luce dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, «la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione “riconosce” e che “ha lo stesso valore giuridico dei trattati”; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai “principi generali”, che [...] comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del

precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato [...]. A sua volta, la prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU rafforza la protezione dei diritti umani, autorizzando l'Unione, in quanto tale, a sottoporsi a un sistema internazionale di controllo in ordine al rispetto di tali diritti». Nell'occasione la Corte esclude decisamente che il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare le norme interne ritenute incompatibili con la CEDU: ciò in quanto, in attesa della formale adesione dell'Unione europea alla predetta Convenzione, le disposizioni contenute in quest'ultima non possono avere lo stesso valore delle norme europee dotate di effetto diretto. Ne consegue – secondo la sentenza n. 113 – che, «ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo – non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante – egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione – la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato». Alla Corte costituzionale compete, quindi, «di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi» (sentenza n. 236).

c) (Intervento militare in Libia). – In relazione al deteriorarsi della situazione in Libia, ove è in corso un violento conflitto interno che provoca numerose vittime civili, il 17 marzo il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite approva la risoluzione n. 1973 (2011) con la quale, nel richiedere l'immediata adozione di un cessate il fuoco e la completa cessazione di ogni violenza e di qualsiasi attacco o abuso a danno di civili, autorizza gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie – ad esclusione dell'ingresso di una forza di occupazione straniera sul territorio libico – per proteggere i civili e le aree a popolazione civile minacciate di attacco. A tal fine, il Consiglio di sicurezza delibera, tra l'altro, di imporre un'interdizione su tutti i voli nello spazio aereo della Libia (c.d. *no fly zone*) e autorizza gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per imporre l'osservanza del suddetto divieto.

Il giorno seguente il Consiglio dei ministri è appositamente convocato in via d'urgenza per esaminare la questione libica. Il Governo, nell'aderire a quanto deciso dal Consiglio di sicurezza, autorizza ogni opportuna iniziativa per garantire sostegno umanitario alle popolazioni civili della Libia, assicurando un ruolo attivo dell'Italia per la protezione dei civili e delle aree sotto pericolo di attacco, ivi compresa la concessione in uso di basi militari esistenti sul territorio nazionale.

La determinazione del Governo, partecipata al Presidente della Repubblica, è immediatamente comunicata alle Camere.

Il 23 marzo il Senato approva (con 156 voti a favore, 15 contrari e una astensione; il Pd non partecipa alla votazione) la risoluzione della maggioranza sull'intervento in Libia, poi integrata con una risoluzione presentata dal Pd, che impegna il Governo a: pattugliare il Mediterraneo per prevenire i flussi migratori;

riattivare quanto prima gli accordi bilaterali in materia energetica con la Libia; affidare alla NATO il comando e il controllo delle operazioni militari; assicurare la protezione delle popolazioni della regione, nello scrupoloso rispetto della risoluzione n. 1973 e delle relative prescrizioni; adottare ogni iniziativa per assicurare che l'Italia partecipi attivamente con gli altri Paesi disponibili alla piena attuazione della risoluzione n. 1973 ai fini della protezione dei civili e delle aree popolate sotto pericolo di attacco. Il giorno seguente la Camera approva sia la risoluzione della maggioranza (300 favorevoli, 293 contrari, 2 astenuti) sia quella presentata dall'opposizione (Pd, Idv e Terzo Polo: 547 favorevoli, 10 contrari e 29 astenuti).

Tuttavia, a seguito dell'intensificarsi dell'intervento militare italiano in Libia, la Camera, il 4 maggio, approva ulteriori atti d'indirizzo. La mozione della maggioranza (309 favorevoli, 294 contrari) impegna tra l'altro il Governo «ad intraprendere immediatamente una decisa e forte azione politica sul piano internazionale finalizzata ad una soluzione, per via diplomatica, della crisi libica che ristabilisca condizioni di stabilità, pace e rispetto dei diritti umani, ponendo fine alla fase militare e ai bombardamenti; ad escludere, per il futuro, qualunque partecipazione italiana ad azioni di terra sul suolo libico; in accordo con le organizzazioni internazionali ed i Paesi alleati a fissare un termine temporale certo, da comunicare al Parlamento, entro cui concludere le azioni mirate contro specifici obiettivi militari selezionati sul territorio libico [...] che comunque debbono attuarsi nel pieno rispetto dell'articolo 11 della Costituzione ed esclusivamente come strumento di difesa rispetto ad atti ostili, reali, concreti ed attuali rivolti contro i nostri velivoli ovvero contro la popolazione civile ed in condizioni di assoluta sicurezza per la popolazione civile stessa e per i nostri operatori».

Con la morte del *leader* libico Gheddafi (20 ottobre) il Consiglio di sicurezza dell'Onu (risoluzione n. 2016/2011) dichiara la cessazione dell'operazione *Unified Protector* e conseguentemente la NATO – che dalla fine del mese di marzo guidava le operazioni – pone termine, il 31 ottobre, all'intervento militare.

d) (*Estradizione: il “caso Battisti”*). – Con una nota ufficiale del 9 giugno il Presidente della Repubblica assume una ferma posizione riguardo alla pronuncia con cui il Tribunale Supremo del Brasile ha confermato la precedente decisione del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva di negare l'estradizione di Cesare Battisti (cfr. *Cronache costituzionali 2009-2010*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 693): tale pronuncia, secondo la nota del Quirinale, assume un significato gravemente lesivo del rispetto dovuto sia agli accordi sottoscritti in materia tra l'Italia e il Brasile sia alle ragioni della lotta contro il terrorismo condotta in Italia - in difesa delle libertà e istituzioni democratiche - nella rigorosa osservanza delle regole dello Stato di diritto. Nel deplorare la decisione, che contrasta con gli storici rapporti di consanguineità e amicizia tra i due paesi, il Presidente dichiara di appoggiare pienamente ogni passo che l'Italia vorrà compiere avvalendosi di tutte le istanze giurisdizionali cui compete assicurare il pieno rispetto delle convenzioni internazionali.

e) (*Fondo monetario internazionale*). – La legge 31 ottobre 2011, n. 190, dà esecuzione alla risoluzione del Consiglio dei Governatori del Fondo monetario internazionale (Fmi) n. 66-2 del 15 dicembre 2010, che ha emendato lo statuto del Fmi. La citata risoluzione prevede, tra l'altro, un raddoppio complessivo dei contributi al Fmi, unitamente ad una redistribuzione delle quote che tiene conto dei cambiamenti

dell'economia mondiale; rafforza, altresì, la rappresentatività dei Paesi emergenti e in via di sviluppo nel Consiglio di amministrazione.

f) (Legge comunitaria). – La legge comunitaria 2010 è approvata con legge 15 dicembre 2011, n. 217.

La legge comunitaria 2010 è stata oggetto di un travagliato *iter* parlamentare, nel corso del quale, tra l'altro, è stato respinto alla Camera l'art. 1 del relativo disegno di legge, che costituisce l'impianto fondamentale dell'intero provvedimento. Essendo così venute meno le disposizioni generali sui procedimenti per l'adempimento degli obblighi comunitari, con i relativi principi e criteri direttivi generali della delega legislativa, residuano in 24 articoli alcune disposizioni particolari e sono stabiliti i principi e i criteri direttivi specifici di delega legislativa per le direttive da recepire.

g) (Parlamento europeo). – La legge 14 gennaio 2011, n. 2, ratifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, come modificato il 23 giugno 2010, nel senso di prevedere l'incremento temporaneo di 18 seggi del Parlamento europeo (con conseguente aumento provvisorio del numero totale dei relativi seggi, da 736 a 754), uno dei quali attribuito all'Italia. Il protocollo stabilisce che spetta agli Stati membri designare i membri supplementari, secondo le rispettive legislazioni nazionali ed a condizione che siano stati eletti a suffragio universale diretto, indicando tre possibili opzioni: *a)* elezioni *ad hoc*; *b)* designazione sulla base dei risultati delle ultime elezioni per il Parlamento europeo; *c)* nomina da parte del parlamento nazionale, al proprio interno, secondo la procedura fissata da ciascuno degli Stati membri interessati. Con la legge approvata si prevede che il seggio supplementare spettante all'Italia sia assegnato mediante l'utilizzazione dei risultati delle ultime elezioni per il Parlamento europeo (svoltesi il 6 ed il 7 giugno 2009).

h) (Iniziativa centro-europea). – La legge 24 marzo 2011, n. 40, ratifica l'Accordo di Vienna, del 29 maggio 2009, tra l'Italia e la Presidenza dell'Iniziativa centro-europea (InCE) sull'istituzione del Segretariato esecutivo a Trieste.

L'InCE è il più antico organismo di cooperazione regionale operante nell'Europa centrale e orientale. Esso raccoglie attualmente diciotto Paesi (Italia, Austria, Ungheria, Albania, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Macedonia, Moldova, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ucraina, Serbia e Montenegro) suddivisi in membri dell'Unione europea, Paesi per i quali è prevista una futura adesione e Paesi rientranti nell'ambito delle politiche di buon vicinato. L'InCE si propone oggi come parte attiva del processo di integrazione europea dei Paesi membri che ne sono ancora esclusi e mira a rafforzare la collaborazione con le istituzioni dell'UE e a promuovere al suo interno una cooperazione a largo raggio.

i) (Uffici consolari). – Il decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, disciplina le funzioni espletate dagli uffici consolari della Repubblica Italiana (quali uffici all'estero del Ministero degli affari esteri), riordinando la materia già recata dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200, che viene abrogato.

2. I rapporti civili, etico-sociali, economici e politici

2.1. I principi costituzionali in materia penale

a) (*Il principio di irretroattività della legge penale*). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 236, ha affermato che il principio di irretroattività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., di valore assoluto e non suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionali, «si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della "calcolabilità" delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale». Detto principio opera non solo con riferimento all'ipotesi della nuova incriminazione, ma anche con riguardo alla modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di un fatto già previsto come reato. Il principio della retroattività della legge penale più favorevole, invece, è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli e, in particolare, dalla necessità di preservare interessi, ad esso contrapposti, di analogo rilievo.

b) (*La finalità rieducativa della pena*). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 183, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-bis, secondo comma, c.p., per contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., perché escludeva la rilevanza, ai fini della concessione delle attenuanti generiche, della condotta successiva al reato dalla quale emerga una positiva evoluzione della personalità del condannato.

c) (*Emergenza carceri*). – Il decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, contiene modifiche all'ordinamento processuale e all'ordinamento penitenziario per limitare la condizione di sovraffollamento delle carceri. Oltre alla riduzione con effetti immediati del sovraffollamento carcerario (grazie all'ampliamento dell'accesso alla detenzione domiciliare), le misure urgenti mirano: alla limitazione delle attività di traduzione delle persone detenute da parte delle forze di polizia; all'introduzione di modifiche alle norme del codice di procedura penale relative al giudizio direttissimo innanzi al tribunale in composizione monocratica e al luogo di svolgimento dell'udienza di convalida e dell'interrogatorio delle persone detenute.

Con legge 21 aprile 2011, n. 62, sono poi previste modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori.

d) (*Misure cautelari*). – La Corte costituzionale, con le sentenze n. 164 e n. 231 – in linea con la propria recente giurisprudenza (sent. n. 265/2010) – ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, c.p.p., nella parte in cui, sia per il reato di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, sia per l'omicidio volontario, prevede, nel caso di sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza, l'applicazione – in base ad una presunzione assoluta – della custodia cautelare in carcere. Analogamente la Corte costituzionale si è espressa con riferimento al reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (sentenza n. 331). Nelle stesse pronunce la Corte ha ribadito che la gravità astratta del reato rileva ai fini del giudizio di colpevolezza, ed in particolare per la determinazione della sanzione, ma non per la verifica della sussistenza e del grado delle esigenze cautelari.

2.2. I diritti di azione e di difesa e il giusto processo

a) (Legittimo impedimento a comparire in udienza). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 23, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni della legge n. 51 del 2010, in materia di impedimento a comparire in udienza del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri, in qualità di imputati (si veda *Cronache costituzionali 2009-2010*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 714).

In particolare, la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 4, in quanto introduce nell'ordinamento una peculiare figura di legittimo impedimento consistente nell'esercizio di funzioni di governo, connotata dalla continuità dell'impedimento stesso e dalla attestazione di esso da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tali elementi, secondo la Corte, rappresentano una alterazione, e non già una integrazione o applicazione, della disciplina dell'istituto generale di cui all'art. 420-ter c.p.p.: «[s]i tratta, pertanto, di una disposizione derogatoria del regime processuale comune, che introduce una prerogativa in favore del titolare della carica, in contrasto con gli artt. 3 e 138 Cost.», producendo «effetti equivalenti a quelli di una temporanea sospensione del processo ricollegata al fatto della titolarità della carica, cioè di una prerogativa disposta in favore del titolare». L'art. 1, comma 3, è invece illegittimo nella parte in cui non prevede che il giudice valuti in concreto, a norma dell'art. 420-ter, comma 1, c.p.p., l'impedimento addotto. La Corte ha poi dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, commi 2, 5 e 6, e all'art. 2 della legge in questione, e non fondate quelle relative all'art. 1, comma 1.

Successivamente, l'esito del *referendum* del 12 e 13 giugno (cfr. 2.8, lett. *a*) ha comportato l'abrogazione totale della legge n. 51 del 2010.

b) (Il principio del giudice naturale). – La Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 31, ha ribadito che gli interventi legislativi modificativi della competenza aventi incidenza anche sui processi in corso non sono necessariamente lesivi dell'art. 25 Cost. e che il principio costituzionale del giudice naturale viene rispettato allorché la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento – e, dunque, della designazione di un nuovo giudice naturale – che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente. La tematica *de qua* è stata affrontata anche nella sentenza n. 30, con riferimento alla normativa che attribuisce al Presidente della Corte dei conti il potere di deferimento di questioni di massima in relazione a giudizi pendenti innanzi a sezioni giurisdizionali di primo grado.

c) (La pubblicità delle udienze). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 80, ha ritenuto che l'avvenuta introduzione nel procedimento di prevenzione, per effetto della sentenza n. 93 del 2010, del diritto degli interessati di chiedere la pubblica udienza davanti ai tribunali e alle corti di appello è sufficiente a garantire la conformità del nostro ordinamento alla CEDU, senza che occorra estendere il suddetto diritto al giudizio davanti alla Corte di cassazione.

d) (*Revisione e processo penale*). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 113, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

e) (*Rapporti tra la giurisdizione statale e la giustizia sportiva*). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 49, ha chiarito i rapporti tra la giurisdizione statale e la giustizia sportiva.

Il Tar Lazio aveva sollevato questione di costituzionalità dell'art. 2, commi 1, lett. b), e 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, nella parte in cui riserverebbe al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi. La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione, osservando che la giurisprudenza del Consiglio di Stato, dal rimettente stesso ritenuta "diritto vivente", fornisce una chiave di lettura che fugge i dubbi di costituzionalità. Infatti, le norme in discussione devono essere interpretate, in un'ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, deve essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere. Quindi, chiarisce la Corte, qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, è riconosciuta la tutela risarcitoria (avendo il legislatore operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo, vale a dire la tutela demolitoria). In altri termini, per i giudici delle leggi deve ritenersi che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari – posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo – non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenta la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno.

2.3. La tutela della famiglia

a) (*Tutela della maternità e della paternità*). – Il decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119, adotta disposizioni finalizzate al riordino della normativa vigente in materia di congedi, aspettative e permessi, comunque denominati, fruibili dai lavoratori dipendenti di datori di lavoro pubblici e privati. Sono apportate modifiche, tra le altre, al testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151) e alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

Sempre in materia di tutela della maternità, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 116, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, lettera c), del d. lgs. n. 151/2001, nella parte in cui non consente, nell'ipotesi di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata, che la madre lavoratrice possa fruire, a sua richiesta e compatibilmente con le sue condizioni di salute attestate da documentazione medica, del congedo obbligatorio che le spetta, o di parte di esso, a far tempo dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare.

Per la Corte, il rigido collegamento della decorrenza del congedo dalla data del parto si pone in contrasto sia con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento – privo di ragionevole giustificazione – tra il parto a termine e il parto prematuro, sia con i precetti costituzionali posti a tutela della famiglia (artt. 29, primo comma, 30, 31 e 37, primo comma, Cost.).

b) (Matrimonio e coppie omosessuali). – La Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 4, richiama quanto già affermato nella sentenza n. 138/2010 in tema di unioni omosessuali: in particolare, la Corte osserva che l'art. 29 Cost. si riferisce alla nozione di matrimonio definita dal codice civile come unione tra persone di sesso diverso, e questo significato del precetto costituzionale non può essere superato per via ermeneutica; inoltre, con riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost., le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio.

c) (Matrimonio dello straniero). – Sul matrimonio dello straniero si rinvia al punto 1.4, lettera *b*).

d) (Disconoscimento di paternità). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 322, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 245 del codice civile, nella parte in cui non prevede che la decorrenza del termine indicato nell'art. 244 c.c. è sospesa anche nei confronti del soggetto che, sebbene non interdetto, versi in condizione di abituale grave infermità di mente, che lo renda incapace di provvedere ai propri interessi, sino a che duri tale stato di incapacità naturale.

2.4. Il diritto alla salute

a) (Assistenza sanitaria agli stranieri). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 61, ha ribadito che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona. Con particolare riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha ricordato che esiste un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto. Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso.

b) (Trattamento di dati sanitari). – Con sentenza n. 94 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale di una legge della regione Liguria, recante norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.

In particolare, una tra le disposizioni impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri prevede che «chiunque abbia raggiunto la maggiore età può designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per ogni esigenza assistenziale e psicologica del designante e a cui gli operatori delle strutture pubbliche e private socio-assistenziali devono riferirsi per tutte le comunicazioni relative al suo stato di salute». Ad avviso del ricorrente questa norma, per la generalità della formula utilizzata, comprenderebbe anche «la possibilità di delegare ad altra persona il consenso ad un determinato trattamento sanitario», in tal modo incidendo sull'istituto della rappresentanza. Per la Corte la questione non è fondata, in quanto la disposizione censurata consente di individuare una persona che si limita a ricevere comunicazioni. La legge regionale non disciplina quindi l'istituto della rappresentanza, ma riconosce la possibilità di utilizzarlo al fine di comunicare ai pazienti le informazioni relative al loro stato di salute. Peraltro, la Corte osserva che la possibilità di designare un soggetto e di conferirgli il potere di ricevere le informazioni relative allo stato di salute del designante è già prevista, in via generale, dall'art. 9 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

c) (Il principio di libera scelta). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 248, ha affermato che il principio di libera scelta non appare affatto assoluto, dovendo invece essere temperato con altri interessi, costituzionalmente tutelati, in considerazione dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore ordinario incontra in relazione alle risorse finanziarie disponibili. Ha altresì ricordato che, nell'evoluzione della disciplina in materia di sanità, «subito dopo l'enunciazione del principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell'assistito, si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario». Questo è in linea con la configurazione del diritto alle prestazioni sanitarie come “finanziariamente condizionato”, giacché «l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario».

d) (Il disegno di legge sul “testamento biologico”). – La Camera dei deputati, il 12 luglio, approva con modificazioni il disegno di legge (C 2350) recante disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento (c.d. “testamento biologico”), che viene trasmesso al Senato in seconda lettura (S 10 ed altri-B). L'iter del disegno di legge si interromperà in commissione al Senato nel novembre 2012.

2.5. La Costituzione economica

a) (L'energia nucleare). – La politica energetica del Governo è oggetto di rimeditazione anche a seguito degli eventi sismici che colpiscono il Giappone, provocando gravi danni ad alcune centrali nucleari.

In relazione a questi eventi, con d.P.C.M. 23 marzo 2011 è dichiarato, a decorrere dall'11 marzo 2011, lo stato di criticità in conseguenza della grave situazione in cui versa la popolazione del Giappone. Il provvedimento intende assicurare il concorso dello Stato italiano

nell'adozione di tutte le iniziative di carattere umanitario ed urgente, anche in deroga, ove necessario, all'ordinamento giuridico vigente.

In un primo momento, con decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, il Governo approva una "moratoria" sul nucleare (relativamente alle procedure di realizzazione di nuovi impianti), al fine di approfondirne tutte le implicazioni e tenuto conto che, in sede europea, si intende sottoporre a scrupolose verifiche le centrali nucleari in funzione. Successivamente, in sede di conversione del predetto decreto (avvenuta con legge 26 maggio 2011, n. 75), il Governo propone invece un emendamento per l'abrogazione delle disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, che viene approvato. Le disposizioni interessate, tuttavia, sono anche oggetto del *referendum* abrogativo fissato il 12 e 13 giugno. In relazione a questa circostanza, l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte Suprema di Cassazione (ordinanza 1-3 giugno 2011) dispone il trasferimento della richiesta di abrogazione referendaria sulle disposizioni di cui all'art. 5, commi 1 e 8, del decreto convertito, riformulando il quesito e la relativa denominazione ("Abrogazione delle nuove norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare"). Secondo l'Ufficio centrale, infatti, l'intervento normativo operato con il decreto-legge n. 34/2011, «in contraddizione manifesta con le dichiarate abrogazioni, dà luogo a una flessibile politica dell'energia che include e non esclude anche nei tempi più prossimi, la produzione di energia a mezzo di centrali nucleari e vanifica nell'attuale e in modo totale il fine abrogativo della proposta referendaria». La Corte costituzionale (sentenza n. 174), a sua volta, dichiara ammissibile la richiesta di *referendum*, come modificata per effetto dell'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Cassazione. Il d.P.R. 9 giugno 2011 (in G.U. 10 giugno 2011, n. 133), infine, prende atto delle richiamate pronunce e provvede formalmente a riformulare il quesito n. 3 del *referendum* popolare per l'abrogazione delle nuove norme in materia di produzione di energia elettrica nucleare. All'esito del *referendum* (*infra*, 2.8, lett. a), i commi 1 e 8 dell'art. 5 del decreto di cui si tratta sono abrogati.

b) (*Energia da fonti rinnovabili e concorrenza*). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 310, ha affermato che «[l]’esigenza che la produzione e la distribuzione dell’energia siano realizzate in un regime di libera concorrenza è particolarmente avvertita nel caso di energia prodotta da fonti rinnovabili, sia perché la quantità di energia prodotta è di gran lunga inferiore rispetto a quella derivante da altre fonti, sia perché la normativa comunitaria ha imposto precise quote minime di produzione, che, in assenza di libera concorrenza, rischierebbero di essere assorbite da pochi operatori, in grado di realizzare veri e propri monopoli nei diversi territori»

c) (*Liberalizzazione servizi postali*). – Il decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58, recepisce la direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008 (c.d. terza direttiva postale), con la quale viene completato il processo di liberalizzazione del mercato postale. Nell'abolire la residua quota di monopolio postale, si istituisce una nuova autorità: l'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, soggetto giuridicamente distinto e funzionalmente indipendente rispetto agli operatori del settore, con specifiche funzioni, tra le altre, di monitoraggio e analisi del mercato. Dopo pochi mesi, tuttavia, l'Agenzia è soppressa dal decreto-legge n. 201/2011 (c.d. "salva Italia").

d) (Sviluppo). – Con decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, sono emanate disposizioni urgenti finalizzate alla promozione dello sviluppo economico e della competitività del Paese. Per conseguire tale finalità, il Governo ha ritenuto di adottare misure volte alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, con particolare riferimento alla disciplina dei contratti pubblici, dell'attività edilizia e di quella fiscale, e di introdurre misure per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno. Altro obiettivo dichiarato del provvedimento è il rispetto degli impegni assunti in sede europea, che sono indispensabili per il conseguimento dei connessi obiettivi di stabilità e crescita.

Il decreto, inoltre, istituisce l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, che tuttavia sarà soppressa dopo pochi mesi dal decreto-legge n. 201/2011 (c.d. "salva Italia").

e) (Espropriazione). – Il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, introduce nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (d.P.R. 8 giugno 2011, n. 327) l'art. 42-*bis*, concernente l'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico e la possibilità di adottare un provvedimento di acquisizione di detto bene al patrimonio indisponibile. Con tale norma, in sostanza, si ripristina l'istituto della c.d. acquisizione coattiva sanante di cui al precedente art. 43 del testo unico, dichiarato incostituzionale con sentenza n. 293/2010.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 338, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto non stabiliva – in caso di omessa dichiarazione ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) o di dichiarazione di valori assolutamente irrisori – un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando il diritto ad un serio ristoro spettante all'espropriato. Sempre in tema di criteri di determinazione dell'indennità in caso di espropriazione, relativamente ai suoli agricoli o non edificabili, si segnala la sentenza n. 181.

f) (Privatizzazioni e liberalizzazioni). – Sulle misure di privatizzazione e liberalizzazione recate dal decreto-legge n. 138 del 2011 si rinvia, per un sintetico riferimento, al punto 3.2.4, lett. c).

g) (Banca d'Italia). – Ignazio Visco, già membro del direttorio, dal 1° novembre è il nuovo Governatore della Banca d'Italia. Lo stesso giorno il Governatore uscente, Mario Draghi, si insedia al vertice della Banca centrale europea al posto di Jean-Claude Trichet.

h) (Statuto delle imprese). – La legge 11 novembre 2011, n. 180, recante "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese", definisce lo statuto delle imprese e dell'imprenditore e ha la finalità di assicurare «lo sviluppo della persona attraverso il valore del lavoro, sia esso svolto in forma autonoma che d'impresa, e di garantire la libertà di iniziativa economica privata in conformità agli articoli 35 e 41 della Costituzione».

Tra i principi generali indicati dalla legge si richiamano: la libertà di iniziativa economica, di associazione, di modello societario, di stabilimento e di prestazione di servizi, nonché di concorrenza, quali principi riconosciuti dall'Unione europea; la sussidiarietà orizzontale; il diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo e in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità, riducendo al minimo i margini di discrezionalità amministrativa; la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, in conformità a quanto previsto dalla normativa europea; la partecipazione e l'accesso delle imprese, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, alle politiche pubbliche attraverso l'innovazione, quale strumento per una maggiore trasparenza della pubblica amministrazione; la reciprocità dei diritti e dei doveri nei rapporti fra imprese e pubblica amministrazione; il sostegno pubblico, attraverso misure di semplificazione amministrativa da definire attraverso appositi provvedimenti legislativi, alle micro, piccole e medie imprese, in particolare a quelle giovanili e femminili e innovative; la riduzione, nell'ambito di un apposito provvedimento legislativo, della durata dei processi civili relativi al recupero dei crediti vantati dalle imprese verso altre imprese entro termini ragionevolmente brevi, con l'obiettivo di un anno. Inoltre, presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito il Garante per le micro, piccole e medie imprese ed è disciplinata la "Legge annuale per le micro, le piccole e le medie imprese", il cui disegno di legge deve essere presentato entro il 30 giugno di ogni anno dal Governo.

i) (Appalti pubblici). – Il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, apportando anche modifiche al codice dei contratti pubblici di cui al d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recepisce la direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori.

l) (Opere pubbliche). – Il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, reca norme in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche; inoltre, con il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, sono disciplinate le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti.

2.6. I principi in materia tributaria

a) (Riserva di legge). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 60, ha affermato che anche le norme di agevolazione tributaria, come quelle impositive, sono sottoposte alla riserva relativa di legge ex art. 23 Cost., perché realizzano un'integrazione degli elementi essenziali del tributo. Ne consegue che i profili fondamentali della disciplina agevolativa devono essere regolati direttamente dalla fonte legislativa.

2.7. I partiti politici

a) (Partito democratico). – Il Partito democratico (Pd) svolge consultazioni "primarie" per la scelta del candidato sindaco nei comuni in cui si svolgeranno le elezioni amministrative (cfr. 7.2.1, lett. a).

b) (*Futuro e libertà*). – Dall’11 al 13 febbraio si svolge a Milano l’assemblea costituente del partito *Futuro e libertà per l’Italia* (Fli).

c) (*Popolo della libertà*). – Il 1° luglio Angelino Alfano è eletto per acclamazione segretario nazionale del Popolo della libertà (Pdl), su designazione di Silvio Berlusconi.

2.8. Il referendum

a) (*Svolgimento di referendum*). – Il 12 e 13 giugno si svolgono i *referendum* (dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale con sentenze nn. 24, 26, 28 e 29; altre richieste referendarie sono invece dichiarate inammissibili con sentenze nn. 25 e 27) riguardanti: 1) l’abrogazione delle norme riguardanti le modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale); 2) l’abrogazione delle norme (art. 154, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006) concernenti la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all’adeguata remunerazione del capitale investito; 3) l’abrogazione delle nuove norme (art. 5, commi 1 e 8, del decreto-legge n. 34/2011) che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare (su cui v. *supra*, 2.5, lett. a); 4) l’abrogazione di norme (art. 1, commi 1, 2, 3, 5 e 6 e art. 2) della legge 7 aprile 2010, n. 51, in materia di legittimo impedimento del presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri a comparire in udienza penale, quale risultante a seguito della sentenza n. 23 del 2011 della Corte costituzionale.

L’affluenza è di quasi il 55% e il risultato è nettamente a favore dell’abrogazione delle norme oggetto di *referendum*, attestandosi i “sì” attorno al 95%.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica il governo, due mesi dopo il *referendum*, nell’approvare il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ne prevede all’art. 4 una nuova disciplina, che risulta tuttavia contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata oltre che riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni già contenute nell’abrogato art. 23-*bis*; per questi motivi, la Corte costituzionale ne dichiarerà l’illegittimità costituzionale con sentenza 20 luglio 2012, n. 199.

b) (*Proposta di referendum elettorale*). – Il 30 settembre i promotori del *referendum* in materia elettorale – finalizzato all’abrogazione della legge n. 270 del 2005 e al ripristino della normativa precedente – depositano alla Corte di cassazione circa un milione e duecentomila firme. Il *referendum* sarà dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza 24 gennaio 2012, n. 13.

3. Il Parlamento

3.1. La composizione delle Camere

a) (*Gruppi parlamentari*). – Tra le modifiche intervenute nell’anno, riguardanti per la maggior parte la formazione di nuove componenti politiche all’interno dei gruppi misti, si segnala la costituzione, al Senato, dei gruppi *Coesione Nazionale* e *Per il Terzo*

Polo (ApI-FLI), mentre si scioglie il gruppo *Futuro e Libertà per l'Italia*. Alla Camera si costituisce il gruppo *Iniziativa Responsabile Nuovo Polo*, successivamente denominato *Popolo e territorio*.

3.2. Attività legislativa

3.2.1. Le riforme istituzionali

a) (Federalismo fiscale). – Nel 2011 è proseguita l'attuazione della delega sul federalismo fiscale (di cui alla legge n. 42 del 2009), con l'approvazione di altri cinque decreti legislativi, che tuttavia rinviando ad ulteriori provvedimenti le successive fasi di attuazione della riforma.

Il 3 febbraio la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo conclude l'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (atto n. 292), con un voto di parità (15 favorevoli e 15 contrari) che, secondo l'art. 7 del Regolamento della Commissione, equivale a parere contrario. Al fine di rimediare all'arresto parlamentare, il Consiglio dei ministri approva la sera stessa un nuovo decreto legislativo sul fisco comunale, in una versione su cui la commissione Bilancio del Senato aveva già espresso parere favorevole.

Tuttavia il giorno dopo il Presidente della Repubblica, in relazione al preannunciato invio, ai fini dell'emanazione, del testo del suddetto decreto legislativo, scrive una lettera al Presidente del Consiglio in cui rileva che «non sussistono le condizioni per procedere alla richiesta emanazione, non essendosi con tutta evidenza perfezionato il procedimento per l'esercizio della delega previsto dai commi 3 e 4 dall'art. 2 della legge n. 42 del 2009 che sanciscono l'obbligo di rendere comunicazioni alle Camere prima di una possibile approvazione definitiva del decreto in difformità dagli orientamenti parlamentari». Il Capo dello Stato dichiara, quindi, di essere «costretto a non ricevere il decreto approvato dal Governo, a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza».

Dopo aver argomentato la sua posizione sul piano procedimentale, il Presidente Napolitano richiama altresì «l'attenzione del Governo sulla necessità di un pieno coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e degli Enti locali nel complesso procedimento di attuazione del federalismo fiscale», considerate la rilevanza e delicatezza delle conseguenze che ne deriveranno sull'impiego delle risorse pubbliche e in particolare sull'assetto definitivo del sistema delle autonomie. Il Capo dello Stato osserva, poi, che «non giova ad un corretto svolgimento dei rapporti istituzionali la convocazione straordinaria di una riunione del Governo senza la fissazione dell'ordine del giorno e senza averne preventivamente informato il Presidente della Repubblica, tanto meno consultandolo sull'intendimento di procedere all'approvazione definitiva del decreto legislativo».

Conseguentemente, il 9 febbraio il Consiglio dei ministri delibera la trasmissione alle Camere ed alla Conferenza unificata dello schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, con le relative osservazioni e modifiche, a norma dell'art. 2, comma 4, della legge n. 42 del 2009. Su questo testo sia il Senato (23 febbraio: 157 favorevoli, 124 contrari e 2 astenuti) che la Camera (2 marzo: 314 voti a favore e 291 contro) approvano le risoluzioni della maggioranza.

Il testo è infine emanato dal Presidente della Repubblica (decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23). Il quarto decreto di attuazione della legge delega sul federalismo

fiscale individua forme di entrate autonome da parte delle realtà municipali, in vista del progressivo superamento del sistema di finanziamento delle relative spese.

Il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, reca disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

La legge 8 giugno 2011, n. 85, interviene sul termine per l'esercizio della delega in materia di federalismo fiscale e sui termini relativi alla procedura di adozione dei decreti legislativi.

A tal fine è prevista: la proroga di sei mesi (da 24 a 30 mesi) del termine per l'adozione da parte del Governo dei decreti attuativi (la scadenza precedente era il 21 maggio 2011); l'estensione da sessanta a novanta giorni del termine per l'emanazione del parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni bilancio, con la soppressione della possibilità di richiedere una proroga di venti giorni del relativo termine (prima prevista all'art. 3, c. 6, della l. n. 42/2009); la proroga di un anno del termine per l'adozione di decreti legislativi correttivi ed integrativi; l'estensione da novanta a centocinquanta giorni del termine per l'esercizio della delega qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono il termine finale per l'esercizio della delega medesima; la proroga di un anno (da 36 a 48 mesi) del termine per l'adozione dei decreti istitutivi delle città metropolitane; la proroga di sei mesi (da 24 a 30 mesi) del termine per l'adozione da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano delle norme di attuazione degli statuti speciali concernenti il concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al patto di stabilità interno e agli obblighi posti dall'ordinamento europeo.

Il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, in prima attuazione dell'art. 16 della l. n. 42 del 2009, definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale; rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese; favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; perseguire la perequazione infrastrutturale.

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, detta regole sulla armonizzazione dei sistemi contabili, dirette a garantire la trasparenza e la comparabilità dei dati di bilancio, che trovano applicazione sia per i bilanci degli enti territoriali, nonché dei loro enti ed organismi strumentali, sia per i conti del settore sanitario. Le relative disposizioni costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost.: pertanto le regioni devono adeguare con legge i propri ordinamenti alle relative disposizioni. In particolare, è previsto che le regioni e gli enti locali adottino la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto quello economico-patrimoniale.

Con il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, è infine approvato l'ottavo decreto di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Si segnalano, tra le altre, le disposizioni sulla relazione di fine legislatura regionale e di fine mandato provinciale e comunale, che hanno la finalità di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di

trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa. Sono poi previste forme di responsabilità politica nei confronti del presidente della giunta regionale, del presidente della provincia e del sindaco; obblighi conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno; sanzioni per funzionari regionali e revisori dei conti (nelle ipotesi di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario). Tra i meccanismi premiali, sono – tra le altre – introdotte disposizioni che prevedono, per potenziare l’azione di contrasto all’evasione fiscale, la partecipazione delle province all’accertamento fiscale, mediante il riconoscimento di una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo. Sono infine dettate disposizioni concernenti: le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano; i fabbisogni standard delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; interventi a favore del pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali.

b) (Riforma delle province). – L’art. 23 (commi 14 e ss.) del decreto-legge n. 201 del 2011 (c.d. “salva Italia”) detta una nuova disciplina dell’organizzazione e delle funzioni delle province, prevedendo, tra l’altro, che il Consiglio provinciale «è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia» e che la legge dovrà provvedere a trasferire le relative funzioni ai comuni o alle regioni. Con sentenza n. 220 del 2013 la Corte costituzionale dichiarerà l’illegittimità costituzionale di tale normativa.

c) (Contabilità e finanza pubblica). – La legge 7 aprile 2011, n. 39, contiene modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), conseguenti alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

La legge ha il fine di armonizzare ed allineare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio – con particolare riferimento ai contenuti e alla tempistica di esame dei principali documenti contabili nazionali – alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri. Sono tra l’altro rivisti il ciclo e il contenuto degli strumenti della programmazione di bilancio alla luce dell’introduzione del “semestre europeo”, al fine di consentire un pieno allineamento tra la programmazione nazionale e quella europea. In particolare, il ciclo programmatico inizia con la presentazione alle Camere, entro il 10 aprile di ogni anno, del nuovo Documento di economia e finanza (DEF) per le conseguenti deliberazioni parlamentari. Tale documento diviene il perno della programmazione economico finanziaria, assorbendo in sé i contenuti della Decisione di finanza pubblica e della Relazione sull’economia e sulla finanza pubblica (ora soppresse). Il DEF è inviato, per il relativo parere, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale deve esprimersi in tempo utile per le relative deliberazioni parlamentari. Entro il 20 settembre è presentata alle Camere la Nota di aggiornamento del DEF, mentre resta confermato che il disegno di legge di stabilità e quello di bilancio dello Stato sono presentati entro il 15 ottobre. Il disegno di legge di assestamento va presentato entro il 30 giugno e gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica sono presentati entro il mese di gennaio. Tra le altre modifiche, si segnala che la legge sostituisce la delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa (art. 42 della l. n. 196/2009) con una nuova delega, da esercitare entro quattro anni, volta a riordinare la disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e potenziare la funzione del bilancio di cassa, ferma restando, tuttavia, la redazione del bilancio anche in termini di competenza. Infine, è previsto che il Ministro dell’economia e delle finanze presenta, entro il mese di aprile, la Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l’anno precedente (non più, quindi, entro il 30 settembre: cfr. il c.17-*sexies* dell’art.2 del d.l. n. 225/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 10/2011 – c.d. decreto “milleproroghe” – che da ultimo aveva modificato l’art. 12 della l. n. 196/2009, ora

integralmente sostituito dall'art. 6 della legge in esame); per il solo anno 2011, è tuttavia previsto che la Relazione sia presentata entro il 30 settembre.

Il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica attraverso una disciplina omogenea dei procedimenti di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo.

Il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, reca la disciplina del controllo di regolarità amministrativa e contabile nonché disposizioni volte al rafforzamento ed alla graduale estensione a tutte le amministrazioni pubbliche delle attività di analisi e valutazione della spesa.

d) (Istituzione Autorità garante per l'infanzia). – La legge 12 luglio 2011, n. 112, istituisce l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, individuandone funzioni, compiti e poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica. Il fine è quello di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali – con particolare riferimento alla Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950) e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (Strasburgo, 25 gennaio 1996) – dal diritto dell'Unione europea e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti.

e) (Processo civile). – Il decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, in attuazione della delega di cui all'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), riduce e semplifica la normativa processuale contenuta nella legislazione speciale in materia civile, riconducendola ai tre modelli base previsti dal codice di procedura civile: il rito del lavoro, il rito sommario di cognizione e il rito ordinario di cognizione.

Sul finire dell'anno, inoltre, è approvato il decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, che si basa sulla duplice esigenza di emanare disposizioni in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e sulla disciplina del processo civile, al fine di assicurare una maggiore funzionalità ed efficienza della giustizia civile, con una serie di misure ispirate alla logica deflattiva del contenzioso.

3.2.2. La produzione legislativa

a) (Dati quantitativi). – Nel 2011 sono state approvate 71 leggi, 68 decreti legislativi e 17 decreti-legge. Per quanto attiene in particolare alle leggi, si segnala che, tra queste, 28 sono di ratifica di trattati internazionali, 4 di bilancio o collegate alla manovra finanziaria, 14 di conversione di decreti-legge. Le leggi di iniziativa governativa sono quasi il 75% del totale.

b) (Leggi di interpretazione autentica e altre leggi retroattive). – Con sentenza n. 271 la Corte costituzionale ha ribadito che il legislatore «può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla

legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore». Inoltre, per la Corte non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere interpretativo ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva; ciò che conta è il rispetto dei limiti generali individuati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all'efficacia retroattiva delle leggi. Questi limiti, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, sono quelli relativi alla ragionevolezza e al divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; alla tutela del legittimo affidamento, principio connaturato allo stato di diritto; alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico; al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. Sul legittimo affidamento si vedano anche Corte cost., ord. n. 31 e sent. n. 41.

c) (*Testi unici e codici*). – Numerosi sono stati gli interventi del legislatore su codici o testi unici. Si segnala, in particolare, l'approvazione del codice del turismo (d. lgs. 23 maggio 2011, n. 79); del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159); del testo unico dell'apprendistato (d. lgs. 14 settembre 2011, n. 167, con il quale si definiscono in modo più preciso i diversi ambiti di azione della legislazione statale, di quella regionale e della contrattazione collettiva).

3.2.3. La decretazione d'urgenza

a) (*Nota di accompagnamento alla promulgazione della legge di conversione del decreto "milleproroghe"*). – Il Presidente della Repubblica, nel promulgare la legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. "decreto milleproroghe"), con comunicato del 26 febbraio prende atto che Governo e Parlamento hanno provveduto ad espungere dal testo molte delle aggiunte sulle quali aveva formulato rilievi qualche giorno prima, dovuti al fatto che numerose disposizioni erano eterogenee ed estranee all'oggetto o alla materia stessa del decreto. Il Capo dello Stato, inoltre, si sofferma sull'«impegno assunto dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari di attenersi d'ora in avanti al criterio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge», ritenendola «una affermazione di grande rilevanza istituzionale che vale - insieme alla sentenza n. 360 del 1996 con la quale la Corte costituzionale pose fine alla reiterazione dei decreti-legge non convertiti nei termini tassativamente previsti - a ricondurre la decretazione d'urgenza nell'ambito proprio di una fonte normativa straordinaria ed eccezionale, nel rispetto dell'equilibrio tra i poteri e delle competenze del Parlamento, organo titolare in via ordinaria della funzione legislativa, da esercitare nei modi e nei tempi stabiliti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari».

In precedenza (22 febbraio) il Capo dello Stato – richiamando l'intervento dell'anno prima (v. *Cronache costituzionali 2009-2010*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 718) aveva infatti affermato che «[l]'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge. Inoltre l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo

di 60 giorni. Si aggiunga che il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento».

b) (Decreti milleproroghe). – La legge 26 febbraio 2011, n. 10, nel convertire il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, prevede anche numerose disposizioni di contenuto eterogeneo, che incidono su svariati settori dell'ordinamento e che non sono sempre rispondenti alla finalità di prorogare o differire termini previsti dalla legge o di prolungare l'applicazione di discipline transitorie (si veda *supra*, 3.2.3, lett. *a*).

Proroghe di termini sono recate anche dai decreti-legge 29 dicembre 2011, n. 215 e n. 216; nel decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2011, n. 130 (in relazione agli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite).

3.2.4. Le manovre finanziarie

a) (Documento di economia e finanza pubblica). – Il 13 aprile il Consiglio dei ministri approva il Documento di economia e finanza pubblica (DEF), che tiene conto delle recenti modifiche recate dalla legge 7 aprile 2011, n. 39 (su cui v. *supra*, 3.2.1, lett. *c*).

Il DEF assorbe i contenuti della Decisione di finanza pubblica e della Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica, divenendo pertanto il perno della programmazione economica e finanziaria del Governo in Italia ed in Europa nella logica del "Semestre europeo". Il testo è composto da tre sezioni (Programma di stabilità dell'Italia, Analisi e tendenze della finanza pubblica, Programma nazionale di riforma) ed è corredato da altrettanti Allegati: la Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali, il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica, le Risorse del bilancio dello Stato destinato alle regioni e province autonome.

b) (La prima manovra economica). – La prima manovra economica è approvata con urgenza, al di fuori della sessione di bilancio, con il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria. In ragione delle tensioni sui mercati finanziari che vedono coinvolta l'Italia, le forze politiche presenti in Parlamento concordano sull'opportunità di approvare in tempi brevi il provvedimento, che dopo soli nove giorni, grazie al mancato ostruzionismo delle opposizioni, è convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Il Capo dello Stato rileva che l'accordo sui tempi di approvazione della manovra finanziaria è il segno di una comune percezione dei rischi a cui è esposta l'Italia nel quadro europeo e mondiale, e rappresenta una comune assunzione di responsabilità.

L'obiettivo principale della manovra è quello di conseguire il pareggio di bilancio nel 2014.

La manovra, in termini di riduzione dell'indebitamento netto, è pari a circa 2,1 miliardi nell'esercizio relativo al 2011, 5,6 miliardi nel 2012, 24,4 miliardi nel 2013 e 47,9 miliardi nel

2014. Sono dettate disposizioni per il controllo e la riduzione della spesa pubblica, ed in particolare: sulla riduzione dei costi della politica e degli apparati; sulla razionalizzazione e sul monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche; sul contenimento e sulla razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica; sul concorso degli enti territoriali alla stabilizzazione finanziaria. Sono anche recate norme in materia di entrate e per lo sviluppo.

c) (La seconda manovra economica). – Dopo solo un mese dalla prima manovra economica, il Governo è costretto ad intervenire nuovamente con il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Il provvedimento, che anticipa gli effetti di correzione dei saldi e rafforza le misure contenute nella manovra di luglio per conseguire il pareggio di bilancio nel 2013 anziché nel 2014, si rende necessario per le eccezionali situazioni di crisi economica internazionale e di instabilità dei mercati che caratterizzano i mesi estivi.

Durante la fase di conversione del d.l. n. 138, il Presidente della Repubblica, il 5 settembre, dopo una giornata pesante per le borse italiane ed europee, osserva che non si può «sottovalutare il segnale allarmante rappresentato dall'odierna impennata del differenziale tra le quotazioni dei titoli del debito pubblico italiano e quelli tedeschi» e che occorre adoperarsi per approvare misure capaci di rafforzare la credibilità del Paese.

La seconda manovra è approvata con il voto contrario delle opposizioni, secondo cui la scarsa credibilità internazionale del Paese sarebbe imputabile a un deficit politico, che non consentirebbe al Governo di adottare le misure richieste dai mercati e dalle istituzioni europee.

Il valore complessivo degli interventi, sommati a quelli previsti dal d.l. n. 98/2011, è pari, nel biennio 2012-2013, a circa 54,2 miliardi di euro. Sono anticipate a partire dal 2012 molte misure già adottate con precedenti provvedimenti con decorrenza dal 2013 e sono previste, tra le altre, disposizioni in tema di: riduzione della spesa pubblica, “[i]n anticipazione della riforma volta ad introdurre nella Costituzione la regola del pareggio di bilancio”; revisione integrale della spesa pubblica, con previsione, tra l'altro, di un ciclo di *spending review*, a partire dal 2012, mirato alla definizione dei costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato; entrate; privatizzazioni e liberalizzazioni; adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali agli esiti del recente *referendum* e alla normativa dell'Unione europea (su cui cfr. 2.8, lett. *a*); società municipalizzate; segnalazione certificata di inizio attività (Scia) e denuncia e dichiarazione di inizio attività (Dia); riduzione delle tariffe elettriche e misure di perequazione nei settori petrolifero, dell'energia elettrica e del gas; sostegno alla contrattazione collettiva “di prossimità”; riduzione dei costi degli apparati istituzionali. Nell'ambito delle misure in materia di privatizzazioni e liberalizzazioni si richiama la previsione secondo cui, “[i]n attesa della revisione dell'articolo 41 della Costituzione”, comuni, province, regioni e Stato devono adeguare i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di: vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; disposizioni che comportano effetti sulla finanza pubblica. È anche prevista la riforma degli ordinamenti professionali, per garantire che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta. È inoltre disposta l'abrogazione delle restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche.

d) (*La legge di stabilità*). – Il disegno di legge di stabilità è presentato in un momento di forte tensione politica, dovuta soprattutto all’aggravarsi della crisi finanziaria. La legge è approvata in via definitiva dalla Camera il 12 novembre (data delle dimissioni del governo Berlusconi: si veda il punto 5.1.1, lett. f) e nello stesso giorno promulgata (legge n. 183). Al di là di interventi settoriali, la legge di stabilità si limita a recepire le principali decisioni di finanza pubblica, anticipate con le due manovre estive (d.l. n. 98/2011 e d.l. n. 138/2011).

La legge di stabilità 2012 non produce effetti correttivi sui saldi di finanza pubblica, tenuto conto che la manovra di aggiustamento dei conti pubblici per il triennio di programmazione (2012-2014) è già stata effettuata con i decreti-legge n. 98/2011 e n. 138/2011, diretti tra l’altro al conseguimento dell’obiettivo del pareggio di bilancio nel 2013. La legge prevede, tra le altre, disposizioni in tema di: riduzioni delle spese dei Ministeri; trattamenti pensionistici; dismissioni dei beni immobili pubblici e di terreni agricoli; debito pubblico degli enti territoriali; liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; riforma degli ordini professionali e società tra professionisti; programmazione della ricerca e premialità; riduzione degli oneri amministrativi per imprese e cittadini; certificati e dichiarazioni sostitutive; mobilità e collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici; finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione; sviluppo del settore dei beni e delle attività culturali; impiego della posta elettronica certificata nel processo civile e altre misure straordinarie per la riduzione del contenzioso civile pendente davanti alla Corte di cassazione e alle corti di appello; patto di stabilità interno.

Il bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2012 e il bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014 sono approvati con legge 12 novembre 2011, n. 184; il rendiconto generale dell’Amministrazione dello Stato per l’esercizio finanziario 2010 è approvato con legge 11 novembre 2011, n. 181; le disposizioni per l’assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l’anno finanziario 2011 sono approvate con legge 11 novembre 2011, n. 182.

e) (*La terza manovra economica*). – All’indomani della caduta del governo Berlusconi, il nuovo governo presieduto da Mario Monti approva la terza manovra dell’anno con decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Il decreto, chiamato “salva Italia”, è finalizzato al consolidamento dei conti pubblici, in ragione del perdurare della crisi economico-finanziaria. Gli effetti lordi della manovra nel triennio considerato (2012-2014) ammontano a 34,9 miliardi di euro. L’intervento normativo si sostanzia in misure di carattere fiscale e di contenimento della spesa pubblica, nonché in disposizioni che mirano a favorire lo sviluppo e l’occupazione. È altresì prevista una riforma del sistema previdenziale (art. 24), che – tra l’altro – incide sul sistema di calcolo del trattamento pensionistico e ridefinisce i requisiti per l’accesso alla pensione “anticipata” e di vecchiaia.

Tra le numerose previsioni si segnalano quelle in tema di: stabilità del sistema creditizio; emersione di base imponibile e trasparenza fiscale (tra cui rientrano la riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti e il contrasto all’uso del contante); anticipazione dell’imposta municipale propria (IMU) sugli immobili; soppressioni di enti e organismi (sono tra gli altri soppressi l’INPDAP e l’ENPALS, le cui funzioni sono attribuite all’INPS; sono anche soppressi l’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, l’Agenzia per la sicurezza nucleare e l’Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale); riduzioni dei costi di funzionamento delle autorità amministrative indipendenti (è tra

l'altro prevista la riduzione dei relativi componenti), e delle province (con particolare riferimento alle funzioni, agli organi di governo e alla legislazione elettorale); compensi per gli amministratori con deleghe delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e altre disposizioni in materia di trattamenti economici a carico delle finanze pubbliche (con l'introduzione di un tetto massimo); prescrizione anticipata delle lire in circolazione; dismissioni e valorizzazione di immobili pubblici; concorso alla manovra degli enti territoriali; appalti pubblici ed edilizia; promozione e tutela della concorrenza (è tra l'altro previsto un ampliamento dei poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può anche agire in giudizio ricorrendo avverso gli atti che determinano distorsioni della concorrenza).

3.3. Prerogative parlamentari

a) (*Il "caso Ruby"*). – Il 3 febbraio si svolge alla Camera la discussione sulla domanda di autorizzazione ad eseguire perquisizioni domiciliari nei confronti del deputato (nonché Presidente del Consiglio) Silvio Berlusconi, nell'ambito del c.d. "caso Ruby". La Camera, con 315 voti favorevoli, 298 contrari e 1 astenuto, approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni di restituire gli atti all'autorità giudiziaria procedente (Procura della Repubblica di Milano) in quanto ritiene competente il Tribunale dei ministri: infatti, la tesi sostenuta dalla maggioranza è che il Presidente Berlusconi avrebbe telefonato (nel maggio 2010) alla questura milanese per chiedere notizie di Karima "Ruby" el Mahroug, all'epoca minorenni, in quanto la riteneva nipote del presidente egiziano Hosni Mubarak.

L'esito del voto alla Camera non ferma tuttavia l'indagine: il 9 febbraio la Procura di Milano inoltra la richiesta di giudizio immediato nei confronti di Silvio Berlusconi per i reati di concussione e prostituzione minorile, che dopo pochi giorni viene accolta, ribadendosi la competenza territoriale del Tribunale di Milano per il procedimento a carico del *premier*. In relazione a tali decisioni, il mese dopo la Camera dei deputati solleva conflitto di attribuzione nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e del g.i.p. presso lo stesso Tribunale. Il conflitto è dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 241/2011 (sarà deciso nel merito con sentenza n. 87 del 2012).

b) (*Autorizzazione all'arresto di un deputato*). – Il 20 luglio la Camera dei deputati, con 319 voti favorevoli (tra cui quelli della Lega Nord, che non segue le indicazioni di voto della maggioranza) e 293 contrari, autorizza l'esecuzione della misura cautelare della custodia in carcere disposta dal giudice delle indagini preliminari di Napoli nei confronti del deputato del Pdl Alfonso Papa, magistrato, accusato di concussione, favoreggiamento e rivelazione di segreto d'ufficio. Non si registrava una decisione di questo tipo da parte dell'aula da quasi trent'anni. L'evento è tra l'altro sintomatico della difficile tenuta delle forze politiche di maggioranza e delle tensioni interne al Governo. Lo stesso giorno il Senato nega l'autorizzazione per l'esecuzione della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del senatore del Pd Alberto Tedesco (151 contrari, 127 favorevoli, 11 astenuti).

c) (*Autorizzazione all'acquisizione di tabulati di utenze telefoniche e alla perquisizione di cassette di sicurezza*). – La Camera dei deputati, il 2 agosto, concede l'autorizzazione all'acquisizione di tabulati di utenze telefoniche nonché alla perquisizione di cassette di sicurezza nei confronti del deputato Marco Mario Milanese.

Lo stesso giorno l'aula nega l'autorizzazione all'utilizzazione di intercettazioni di conversazioni nei confronti del deputato Denis Verdini.

d) (*Autorizzazione ad eseguire intercettazioni telefoniche*). – La Camera dei deputati, il 21 dicembre, autorizza la richiesta del giudice delle indagini preliminari di Palermo di disporre intercettazioni telefoniche nei confronti del deputato (ex Ministro dell'agricoltura) Saverio Romano.

e) (*Insindacabilità opinioni espresse*). – La Corte costituzionale (ordd. nn. 96, 97 e 98) ha ribadito che, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare.

La Corte (ord. n. 98) ha rilevato che, «ai fini della garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., non basta una generica identità di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a renderlo noto ai cittadini. In altri termini, non deve mancare una sostanziale corrispondenza tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e quelle rese *intra moenia* [...], perché l'art. 68, primo comma, Cost. non copre la mera attività politica del parlamentare. Il riferimento all'attività parlamentare o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione. Esse infatti, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, sono non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apportano alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un «privilegio personale [...] conseguente alla mera “qualità” di parlamentare»), bensì un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.».

f) (*Incompatibilità*). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 277, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 60/1953 nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un Comune con popolazione superiore ai ventimila abitanti.

Per la Corte, «[i]n assenza di una causa normativa (enucleabile all'interno della legge impugnata ovvero dal più ampio sistema in cui la previsione opera) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione, la previsione della non compatibilità di un *munus* pubblico rispetto ad un altro preesistente, cui non si accompagni, nell'uno e nell'altro, una disciplina reciprocamente speculare, si pone in violazione della naturale corrispondenza biunivoca delle cause di ineleggibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione. Tanto più che la regola della esclusione “unidirezionale” viene in concreto fatta dipendere, quanto alla sua effettiva operatività, dalla circostanza – meramente casuale – connessa alla cadenza temporale delle relative tornate elettorali ed alla priorità o meno della assunzione della carica elettiva “pregiudicante” a tutto vantaggio della posizione del parlamentare; da ciò la lesione non soltanto del canone di uguaglianza e ragionevolezza ma anche della stessa libertà di elettorato attivo e passivo».

Tuttavia, la Giunta per le elezioni del Senato, a differenza della corrispondente Giunta della Camera, non dà seguito alla sentenza, sostenendo (21 dicembre) che i relativi effetti non devono essere estesi anche alle fattispecie su cui la Giunta stessa si è già pronunciata (e consentendo, quindi, ai senatori-sindaci di mantenere il cumulo degli incarichi).

g) (Reati ministeriali). – In tema di reati ministeriali, si segnala una pronuncia della Corte di cassazione (sez. VI penale, sentenza 11 marzo 2011, n. 10130): «l'affermazione della Corte costituzionale [sentenza n. 241/2009], secondo cui all'organo parlamentare non può essere sottratta "una propria e autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria" non può essere intesa, così come assume la difesa dell'imputato, nel senso di negare all'autorità giudiziaria procedente la potestà esclusiva di qualificare la natura del reato ovvero di attribuirlo, sullo stesso piano, al Parlamento». Infatti, per la Cassazione il potere di qualificazione del reato, anche con riferimento alla sua natura, ministeriale o meno, spetta sempre all'autorità giudiziaria. Inoltre, «[l']autonoma valutazione da parte del Parlamento sulla natura ministeriale del reato, cui si riferisce la Corte costituzionale, va intesa nel senso che la Camera competente deve essere messa in condizione di "interloquire" per esercitare le proprie prerogative, fermo restando che all'autorità giudiziaria spetta la qualifica del reato e l'individuazione del giudice competente. Il coinvolgimento del Parlamento deve avverare "per via istituzionale e in forma ufficiale" solo nei casi in cui il collegio specializzato sia investito della competenza a conoscere del reato; invece, nelle altre ipotesi, in cui l'autorità giudiziaria procede in via "ordinaria", per un reato che non ha ritenuto di natura ministeriale, la Camera competente non "beneficia" di alcuna informativa per via ufficiale, non potendosi comunque escludere che, ricorrendone i presupposti, possa ricorrere allo strumento del conflitto di attribuzione, qualora si ritenga lesa nelle sue prerogative».

4. Il Presidente della Repubblica

4.1. I discorsi pubblici del Presidente

a) (Messaggio di fine anno). – Nel messaggio di fine anno il Presidente della Repubblica affronta, tra gli altri, i temi della crisi finanziaria ed economica e sottolinea la necessità dello sforzo di risanamento del bilancio, evidenziando l'ormai insostenibile livello della spesa pubblica. Ritiene inoltre che occorra «ripensare e rinnovare le politiche sociali e anche, muovendo dall'esigenza pressante di un elevamento della produttività, le politiche del lavoro». Sulle vicende istituzionali, il Capo dello Stato osserva che la nascita del governo Monti «ha costituito il punto d'arrivo di una travagliata crisi politica di cui il Presidente del Consiglio, on. Berlusconi, poco più di un mese fa, ha preso responsabilmente atto» e che lo scioglimento anticipato delle Camere «avrebbe rappresentato un azzardo pesante dal punto di vista dell'interesse generale del paese».

4.2. Gli altri interventi del Presidente

a) (*Osservazioni critiche sulla eterogeneità dei decreti-legge*). – Per gli interventi del Capo dello Stato volti a censurare l'uso improprio dei decreti-legge si rinvia al punto, 3.2.3, lett. a).

b) (*Nota del Capo dello Stato in relazione alla nomina del nuovo Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali*). – Sulle riserve espresse dal Capo dello Stato in relazione alla nomina di Francesco Saverio Romano a Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, si rinvia al punto 5.1.1, lett. a).

c) (*Lettera sulla "irricevibilità" di un decreto legislativo*). – Sulla lettera inviata dal Capo dello Stato al Presidente del Consiglio, con la quale dichiara "irricevibile" il decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale per mancato rispetto delle procedure previste dalla legge, si rinvia al punto 3.2.1, lett. a).

d) (*Convocazione dei capigruppo*). – I giorni 31 marzo e 1° aprile il Presidente della Repubblica convoca d'urgenza i capigruppo di Senato e Camera, richiamando tutti al rispetto delle regole per un corretto confronto istituzionale. L'iniziativa è da ricondurre agli avvenimenti delle convulse giornate del 30 e 31 marzo alla Camera, dove, in un clima di acceso scontro politico, si discuteva il disegno di legge sul c.d. "processo breve" (C 3137).

e) (*Nota in merito alla mancata estradizione di Cesare Battisti*). – Sull'intervento del Presidente della Repubblica a seguito della decisione del Tribunale Supremo del Brasile di negare l'estradizione di Cesare Battisti si veda il punto 1.5, lett. d).

f) (*Invito a riferire sulle modifiche nella composizione del governo*). – Sulle osservazioni svolte dal Presidente della Repubblica in relazione all'ingresso nel governo di esponenti di gruppi parlamentari diversi rispetto all'originaria maggioranza, si rinvia al punto 5.1.1, lett. b).

g) (*Lettera sul decentramento dei ministeri*). – Il 28 luglio viene resa nota dal Quirinale la lettera che il Presidente della Repubblica ha inviato qualche giorno prima al Presidente del Consiglio sul tema del decentramento delle sedi dei ministeri sul territorio (con particolare riferimento all'istituzione di sedi periferiche a Monza, inaugurate il 23 luglio con grande risonanza mediatica, ricercata soprattutto da parte della Lega Nord). Nella lettera il Capo dello Stato svolge alcune importanti riflessioni di carattere istituzionale «al fine di evitare equivoci e atti specifici che chiamano in causa la [sua] responsabilità quale rappresentante dell'unità nazionale e garante di principi e precetti sanciti dalla Costituzione», criticando severamente l'iniziativa assunta dal Governo.

Scrivono il Presidente della Repubblica: «Mi risulta che il Ministro delle riforme per il federalismo e il Ministro per la semplificazione normativa, con decreti in data 7 giugno 2011 - peraltro non pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale - hanno provveduto a istituire proprie "sedi distaccate di rappresentanza operativa"; ho appreso altresì che analoghe iniziative verrebbero assunte a breve anche dal Ministro del turismo e dal Ministro dell'economia e delle finanze (quest'ultimo titolare di un importante Dicastero, anziché Ministro senza portafoglio come gli altri tre)». «Come ho già avuto occasione di sottolineare al Sottosegretario di Stato alla

Presidenza del Consiglio dott. Letta la dislocazione di sedi ministeriali in ambiti del territorio diversi dalla città di Roma deve tener conto delle disposizioni contenute nel regio decreto n. 33 del 1871, ancora pienamente vigente, che nell'istituire, all'articolo 1, Roma quale capitale d'Italia ha altresì previsto che in essa abbiano sede il Governo ed i Ministri. E' altresì noto che la scelta di Roma capitale è stata costituzionalizzata con la riforma del titolo V della nostra Carta che, con la nuova formulazione dell'articolo 114, terzo comma, ha da una parte introdotto un bilanciamento con le più ampie funzioni attribuite agli enti territoriali e dall'altra ha posto un vincolo che coinvolge tutti gli organi costituzionali, compresi ovviamente il Governo e la Presidenza del Consiglio: vincolo ribadito dalla legge n. 42 del 2009, che all'art. 24 prevede un primo ordinamento transitorio per Roma capitale diretto "a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli Organi Costituzionali". Infine, recentemente e sia pure in un contesto non univoco, nel corso dell'esame parlamentare del d.l. n. 70 del 2011, sono stati discussi e votati diversi ordini del giorno finalizzati ad escludere ipotesi di delocalizzazione dei Ministeri pur nell'accoglimento, senza voto, di un o.d.g. (Cicchitto ed altri) di contenuto autorizzatorio. Quanto al contenuto dei citati decreti istitutivi devo rilevare che i Ministri emananti, Ministri senza portafoglio, hanno provveduto autonomamente ad istituire sedi distaccate, rispettivamente, di un Dipartimento e di una Struttura di missione, che costituiscono parte dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Poiché ai fini di una eventuale sua elasticità, il decreto legislativo n. 303 del 1999, all'articolo 7, attribuisce al Presidente del Consiglio la facoltà di adottare con DPCM le misure per il miglior esercizio delle sue funzioni istituzionali, ritengo che l'autorizzazione ad una eventuale diversa allocazione di sedi o strutture operative, e non già di semplice rappresentanza, dovrebbe più correttamente trovare collocazione normativa in un atto avente tale rango, da sottoporre alla registrazione della Corte dei Conti per i non irrilevanti profili finanziari, come affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 221 del 2002. Peraltro l'apertura di sedi di mera rappresentanza costituisce scelta organizzativa da valutarsi in una logica costi-benefici che, in ogni caso, dovrebbe improntarsi, nell'attuale situazione economico-finanziaria, al più rigido contenimento delle spese e alla massima efficienza funzionale. Tutt'altra fattispecie, prevista dalla stessa Costituzione e da numerose leggi attuative, è quella della esistenza, storicamente consolidata, di uffici periferici (come ad esempio i Provveditorati agli studi e le Sovrintendenze ai beni culturali e ambientali), che non può quindi confondersi in alcun modo con lo spostamento di sede dei Ministeri; spostamento non legittimato né dalla Costituzione che individua in Roma la capitale della Repubblica, né dalle leggi ordinarie, quale ad esempio l'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, che consente di intervenire con regolamento ministeriale solo sull'individuazione degli uffici centrali e periferici e non sullo spostamento di sede dei Ministeri. Inoltre, il rapporto tra tali uffici periferici e gli enti locali va assicurato sull'intero territorio nazionale nell'ambito dei già delineati uffici territoriali di Governo. Va peraltro rilevato che a fronte della scelta, non avente connotati di particolare rilievo istituzionale, di aprire meri uffici di rappresentanza, non giova alla chiarezza una recente nota della Presidenza del Consiglio, che inquadra tale iniziativa nell'ambito di "intese già raggiunte sugli uffici decentrati e di rappresentanza di alcuni ministeri sia al Nord che al Sud, come già in essere per molti altri ministeri", così precludendo ad ulteriori dispersioni degli assetti organizzativi dei Ministeri tanto da consentire la prefigurazione, da parte di esponenti dello stesso Governo, di casuali localizzazioni in vari siti regionali o municipali delle amministrazioni centrali. E' necessario ribadire che tale evoluzione confliggerebbe con l'articolo 114 della Costituzione che dichiara Roma Capitale della Repubblica, nonché con quanto dispongono le leggi ordinarie attuative già precedentemente citate. La pur condivisibile intenzione di avvicinare l'amministrazione pubblica ai cittadini, pertanto, non può spingersi al punto di immaginare una "capitale diffusa" o "reticolare" disseminata sul territorio nazionale, in completa obliterazione della menzionata natura di Capitale della città di Roma, sede del Governo della Repubblica».

Sulla stessa vicenda interviene anche il Tribunale di Roma in funzione di giudice del lavoro, il quale – con provvedimento n. 110172 del 18 ottobre – ordina la chiusura delle sedi periferiche (peraltro mai divenute effettivamente operative) per comportamento antisindacale della Presidenza del Consiglio che, omettendo l’informativa preventiva, ha impedito la concertazione con le organizzazioni sindacali.

h) (Osservazioni sui contenuti di un decreto-legge). – Il Presidente della Repubblica, nell’emanare il 5 luglio il decreto-legge recante “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, prende atto che il relativo contenuto è stato essenzialmente ricondotto alle norme strettamente attinenti alla manovra finanziaria ed a quelle suscettibili di incidere con effetto immediato sulla crescita economica. In precedenza, invece, era stato inviato al Capo dello Stato un testo che aveva fatto sorgere – sebbene in via informale – i rilievi del Quirinale, oltre che imbarazzi all’interno della stessa maggioranza (in particolare della Lega Nord) e proteste dell’opposizione. All’interno del provvedimento, infatti, era stata inserita una norma – che andava ad incidere sul codice di procedura civile – sulla sospensione dell’efficacia delle sentenze civili di condanna superiori a venti milioni di euro; ciò aveva ingenerato molte polemiche, in quanto la prospettata modifica sarebbe stata concepita in relazione al contenzioso sul “caso Mondadori” che ha visto soccombente in primo grado la Fininvest, condannata al risarcimento del danno in favore della Cir di Carlo De Benedetti.

Anche in occasione dell’emanazione del decreto-legge n. 94/2011 (poi non convertito in legge), recante misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella regione Campania, il Presidente svolge considerazioni sul contenuto del provvedimento, rilevandone i limiti e auspicando ulteriori interventi del Governo per fronteggiare l’emergenza.

i) (Nota sulla crisi economica). – Il 2 agosto – dopo l’approvazione della prima manovra economica e prima della decisione del Governo di vararne una seconda (v. il punto 3.2.4, lettere *b* e *c*) – il Presidente della Repubblica interviene con un comunicato in un momento di particolare difficoltà sui mercati finanziari internazionali, osservando che è compito delle forze politiche, di governo e di opposizione, quello di confrontarsi con le parti sociali sulle scelte da compiere per stimolare l’indispensabile crescita dell’economia e dell’occupazione – ad integrazione delle decisioni sui conti pubblici volte a conseguire il pareggio di bilancio nel 2014 – e sottolineando che seguirà attentamente gli esiti di tale confronto.

Il giorno seguente il Presidente del Consiglio si presenta alle Camere per svolgere una informativa urgente sulla situazione economica del Paese.

l) (Osservazioni sulla mancata approvazione del rendiconto generale dello Stato). – Sulle osservazioni critiche espresse dal Presidente della Repubblica all’indomani della mancata approvazione dell’art. 1 del disegno di legge sul rendiconto generale dello Stato, si rinvia al punto 5.1.1, lett. *d*).

m) (Considerazioni a margine di una nota ufficiale del Governo in vista del Consiglio europeo del 26 ottobre). – Per le considerazioni espresse dal Capo dello Stato relativamente ai rapporti tra l’Italia e l’Unione europea, a margine di una nota del governo Berlusconi, si rinvia al punto 5.1.1, lett. *e*).

n) (Intervento per l'aggravarsi della crisi economica). – Il 1° novembre il Presidente della Repubblica, dinanzi all'ulteriore aggravarsi della posizione italiana nei mercati finanziari, rende noto in un comunicato che «considera ormai improrogabile l'assunzione di decisioni efficaci nell'ambito della lettera di impegni indirizzata dal governo alle autorità europee». Il Presidente osserva che

«[n]ell'attuale, così critico momento il paese può contare su un ampio arco di forze sociali e politiche consapevoli della necessità di una nuova prospettiva di larga condivisione delle scelte che l'Europa, l'opinione internazionale e gli operatori economici e finanziari si attendono con urgenza dall'Italia», ritenendo «suo dovere verificare le condizioni per il concretizzarsi di tale prospettiva».

Il Capo dello Stato svolge quindi una serie di “consultazioni” con le maggiori componenti delle forze di opposizione e di maggioranza, al termine delle quali cerca di rassicurare i partner europei, gli osservatori internazionali e gli investitori finanziari, rilevando che tutte le forze politiche fondamentali sono consapevoli della portata dei problemi che l'Italia deve affrontare con urgenza e attraverso sforzi coerenti e costanti nel tempo.

Per il Presidente «[g]li obiettivi di risanamento finanziario e di rilancio della crescita economica e sociale assunti dalle autorità italiane nelle sedi europee - da ultimo, nelle riunioni del 26 ottobre - sono seriamente riconosciuti come impegnativi dal più ampio arco delle parti politiche e sociali». Tuttavia, il Capo dello Stato osserva che «[p]ermane il contrasto tra forze di opposizione - da un lato - che considerano necessaria una nuova compagine di governo, su basi parlamentari più ampie e non ristrette a un solo schieramento, come condizione di credibilità e attuabilità degli obiettivi assunti dall'Italia; e forze di maggioranza - dall'altro lato - che confermano la loro fiducia nell'attuale governo, giudicandolo senza alternative e in grado, allo stato attuale, di portare avanti con il loro sostegno gli impegni sottoscritti, insieme con i doverosi adempimenti di bilancio», riservandosi in conclusione di valutare l'effettiva evoluzione del quadro politico-istituzionale alla luce dei successivi sviluppi dell'attività parlamentare.

4.3. Le consultazioni per la formazione del nuovo governo

a) (Consultazioni per la formazione del nuovo governo e conferimento dell'incarico). – All'indomani delle dimissioni di Berlusconi dal governo da lui presieduto (v. *infra*, 5.1.1, lett. *f*), si svolgono le consultazioni del Capo dello Stato, che si concludono nell'arco di una giornata. Al termine delle consultazioni, il Presidente della Repubblica conferisce al neo senatore a vita Prof. Mario Monti, «personalità indipendente, rimasta sempre estranea alla mischia politica, e al tempo stesso dotata di competenze ed esperienze che ne fanno una figura altamente conosciuta e rispettata in Europa e nei più larghi ambienti internazionali», l'incarico di formare il nuovo governo. Per il Capo dello Stato, che motiva la sua scelta, «[n]on si tratta ora di operare nessun ribaltamento del risultato delle elezioni del 2008 né di venir meno all'impegno di rinnovare la nostra democrazia dell'alternanza attraverso una libera competizione elettorale per la guida del governo. Si tratta soltanto - a tre anni e mezzo dall'inizio della legislatura - di dar vita a un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale emergenza finanziaria ed economica esige. Il confronto a tutto campo tra i diversi schieramenti riprenderà - senza che sia stata oscurata o confusa alcuna identità - appena la parola tornerà ai cittadini per l'elezione di

un nuovo Parlamento». Pur avendo presente che la soluzione prescelta è difficile, specialmente dopo anni di contrapposizioni e di scontri nella politica nazionale, il Presidente della Repubblica, al fine di fronteggiare adeguatamente la fase più acuta della crisi finanziaria, auspica la formazione di un governo con un largo appoggio in Parlamento (sostenuto sia dallo schieramento uscito vincente dalle elezioni del 2008 sia dalle forze di opposizione), nell'interesse generale del paese, che possa operare attraverso scelte urgenti di consolidamento della situazione finanziaria e di miglioramento delle prospettive di crescita economica e di equità sociale.

5. Il potere esecutivo e la pubblica amministrazione

5.1. Il Governo

5.1.1. il Governo Berlusconi

a) (Dimissioni e nomina di ministri). – Il 23 marzo il Presidente della Repubblica firma il decreto con il quale, su proposta del Presidente del Consiglio, vengono accettate le dimissioni rassegnate da Sandro Bondi dalla carica di Ministro dei beni e attività culturali. Con altro decreto è nominato Ministro nello stesso dicastero Giancarlo Galan, che cessa dalla carica di Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

Nella stessa data Francesco Saverio Romano è nominato Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

In relazione alla nomina del nuovo Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, un comunicato del Quirinale rende noto che il Presidente della Repubblica «dal momento in cui gli è stata prospettata la nomina dell'on. Romano a ministro dell'agricoltura, ha ritenuto necessario assumere informazioni sullo stato del procedimento a suo carico per gravi imputazioni. Essendo risultato che il giudice per le indagini preliminari non ha accolto la richiesta di archiviazione avanzata dalla Procura di Palermo, e che sono previste sue decisioni nelle prossime settimane, il Capo dello Stato ha espresso riserve sulla ipotesi di nomina dal punto di vista dell'opportunità politico-istituzionale». A seguito della formalizzazione della proposta da parte del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica ha comunque proceduto alla nomina «non ravvisando impedimenti giuridico-formali che ne giustificassero un diniego», auspicando nel contempo che gli sviluppi del procedimento possano chiarire al più presto l'effettiva posizione del ministro.

Il 27 luglio sono accettate le dimissioni rassegnate da Angelino Alfano dalla carica di Ministro della giustizia (in ragione della sua elezione a segretario del Pdl) ed è nominato titolare del medesimo dicastero Nitto Francesco Palma, che cessa dalla carica di sottosegretario di Stato all'interno. Lo stesso giorno è nominata Ministro senza portafoglio Anna Maria Bernini Bovicelli, con delega alle politiche europee, che sostituisce il precedente Ministro Andrea Ronchi, dimessosi dalla carica il 17 novembre 2010.

b) (Modifiche nella composizione del governo). – In relazione alla nomina di nove sottosegretari di Stato, il Presidente della Repubblica, con comunicato del 6 maggio, nel rilevare che sono entrati a far parte del Governo esponenti di gruppi parlamentari diversi rispetto alle componenti della coalizione che si è presentata alle

elezioni politiche, osserva che spetta ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio valutare le modalità con le quali investire il Parlamento delle novità intervenute nella maggioranza che sostiene il Governo.

Il Presidente del Consiglio accoglie la sollecitazione del Capo dello Stato dopo lo svolgimento delle elezioni amministrative (si veda *infra*, 7.2.1, lett. a) e dei referendum (*supra*, 2.8, lett. a), rendendo informative al Senato e alla Camera il 21 e 22 giugno e rivendicando l'efficacia dell'azione di governo. Successivamente, il Presidente Berlusconi riferisce al Presidente della Repubblica sull'esito della verifica, che ha sostanzialmente confermato la tenuta della nuova maggioranza parlamentare.

c) (*Mozioni di sfiducia individuale*). – Le opposizioni presentano alla Camera dei deputati, a norma dell'art. 115, comma 3, del Regolamento, una mozione di sfiducia nei confronti del Ministro per i beni e le attività culturali, Sandro Bondi. Votata per appello nominale il 26 gennaio, la mozione è respinta (presenti 608, votanti 606, astenuti 2, maggioranza richiesta 304, contrari 314, favorevoli 292).

Il 28 settembre la Camera dei deputati, con 315 voti contrari e 294 a favore, respinge la mozione di sfiducia presentata dal Pd e dall'Idv nei confronti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Francesco Saverio Romano.

d) (*L'incidente parlamentare sul rendiconto generale dello Stato*). – L'11 ottobre la Camera, dopo aver approvato la risoluzione di maggioranza sulla nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2011, respinge per un voto l'art. 1 del disegno di legge sul rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010 (votanti 580, maggioranza richiesta 291, voti favorevoli 290, contrari 290), già approvato dal Senato il 14 settembre. In ragione del particolare significato politico che assume questa votazione, le opposizioni chiedono che il Presidente del Consiglio si rechi al Quirinale per rassegnare le dimissioni, ritenute un atto necessario e conseguente alla bocciatura in aula del primo articolo del disegno di legge sul rendiconto generale.

In relazione a questo evento, il Presidente della Repubblica, nel rilevare che finora ha sempre «preso imparzialmente atto della convinzione espressa dal governo e dai rappresentanti dei gruppi parlamentari che lo sostengono circa la solidità della maggioranza che attraverso reiterati voti di fiducia ha confermato il suo appoggio all'attuale esecutivo», esprime preoccupazione per quanto accaduto, anche in considerazione dell'«innegabile manifestarsi di acute tensioni in seno al governo e alla coalizione, con le conseguenti incertezze nell'adozione di decisioni dovute o annunciate». Il Capo dello Stato si pone quindi l'interrogativo «se la maggioranza di governo ricompostasi nel giugno scorso con l'apporto di un nuovo gruppo sia in grado di operare con la costante coesione necessaria per garantire adempimenti imprescindibili come l'insieme delle decisioni di bilancio e soluzioni adeguate per i problemi più urgenti del paese, anche in rapporto agli impegni e obblighi europei».

Il 13 ottobre il Presidente del Consiglio rende comunicazioni alla Camera, in assenza dei deputati dei gruppi di opposizione, ridimensionando l'accaduto ad un incidente parlamentare di cui la maggioranza porta la responsabilità. Al termine della relativa discussione pone la questione di fiducia sulla risoluzione presentata dalla maggioranza, che il giorno dopo viene approvata (presenti e votanti 617, maggioranza richiesta 309, favorevoli 316, contrari 301).

e) (I difficili rapporti con l'Unione europea). – Le istituzioni europee pongono particolare attenzione alla crisi italiana, che è oggetto di discussione in sede di Consiglio europeo. In relazione ad uno di questi casi, nel Consiglio dei ministri convocato in via straordinaria il 24 ottobre il Presidente del Consiglio riferisce sugli esiti del Consiglio europeo del giorno prima e sulle misure da adottare in vista del successivo Consiglio europeo del 26 ottobre. Al termine della riunione, il Presidente Berlusconi, con toni anche polemici nei confronti delle istituzioni europee, dichiara ufficialmente che

«[l']Italia ha già fatto e si appresta a completare quel che è nell'interesse nazionale ed europeo, e che corrisponde al suo senso di giustizia e di equità sociale. Onoriamo il nostro debito pubblico puntualmente, abbiamo un avanzo primario più virtuoso di quello dei nostri partner, faremo il pareggio di bilancio nel 2013 e nessuno ha alcunché da temere dalla terza economia europea, e da questo straordinario paese fondatore che tiene cara la cooperazione sovranazionale almeno quanto la sua orgogliosa indipendenza. [...] L'euro è l'unica moneta che non abbia alle spalle, come il dollaro o la sterlina o lo yen, un prestatore di ultima istanza disposto a difendere strutturalmente la sua credibilità di fronte all'aggressività dei mercati finanziari. Questa situazione va corretta una volta per tutte, pena una crisi che sarebbe crisi comune di tutte le economie europee. [...] l'insieme della classe dirigente italiana [...] dovrebbe unirsi nello sforzo dello sviluppo e delle necessarie riforme strutturali sulle quali il governo ha preso e sta per prendere nuove decisioni di grande importanza».

Il 25 ottobre interviene sulla questione anche il Presidente della Repubblica, il quale rileva, tra l'altro, che occorre

«compiere tutte le scelte necessarie per ridurre il rischio a cui sono esposti nei mercati finanziari i titoli del nostro debito pubblico, rendere più credibile il nostro impegno ad abbattere tale debito e a rilanciare la crescita economica». Nel ricordare che l'Italia, ai sensi dell'art. 11 della Costituzione «e traendone grandissimi benefici», ha accettato limitazioni alla sua sovranità, in condizioni di parità con gli altri Stati, al fine di «costruire un'Europa unita, delegando le istituzioni della Comunità e quindi dell'Unione a parlare a nome dei governi e dei popoli europei», il Presidente conclude nel senso che per l'Italia «è il momento di definire - in materia di sviluppo e di riforme strutturali - le “nuove decisioni di grande importanza” annunciate ieri nella dichiarazione ufficiale del Presidente del Consiglio».

Il 26 ottobre il Presidente del Consiglio invia una lettera all'Unione europea con l'indicazione degli impegni che saranno assunti dal governo per far fronte alla crisi italiana, con riferimento ai quali, dopo pochi giorni, il commissario europeo per gli affari economici chiede chiarimenti urgenti (con l'invio di un dettagliato questionario) sul relativo stato di attuazione.

f) (Crisi di governo). – L'8 novembre la Camera è chiamata ad approvare il rendiconto generale dello Stato; il voto assume però un significativo rilievo, perché da esso può desumersi se il Governo Berlusconi possa ancora contare sulla maggioranza assoluta dell'assemblea, e quindi se possa proseguire nella sua azione in un momento di grave crisi economico-finanziaria. L'esito del voto è negativo per Berlusconi: pur essendo approvato il rendiconto con 308 voti favorevoli (1 astenuto e 321 non partecipanti al voto), il Governo non può che prendere atto di non avere più la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea. Per questo, subito dopo il voto della Camera, il Presidente della Repubblica incontra il Presidente del Consiglio

Berlusconi, il quale, nel manifestare la propria consapevolezza delle implicazioni del risultato del voto alla Camera, esprime anche preoccupazione per l'urgente necessità di dare puntuali risposte alle attese dei *partners* europei con l'approvazione della legge di stabilità, opportunamente emendata alla luce delle osservazioni e delle proposte formulate dalla Commissione europea. Una volta compiuto tale adempimento, il Presidente del Consiglio comunica che rimetterà il suo mandato al Capo dello Stato.

Il giorno successivo il Presidente della Repubblica, di fronte alla pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano, che raggiunge livelli allarmanti (con lo *spread* tra i Btp decennali e il *Bund* tedesco a quota 553 punti), chiarisce in un comunicato che il Presidente del Consiglio intende rassegnare le dimissioni del governo da lui presieduto e che tale decisione diverrà operativa con l'approvazione in Parlamento della legge di stabilità per il 2012. Il Capo dello Stato rassicura sul fatto che, una volta approvata detta legge, si svolgeranno immediatamente e con la massima rapidità le consultazioni per dare soluzione alla crisi di governo. Nello stesso giorno il Presidente della Repubblica nomina senatore a vita il Prof. Mario Monti.

La legge di stabilità è quindi approvata il 12 novembre. La sera stessa, il Presidente della Repubblica riceve il Presidente del Consiglio Berlusconi, il quale rassegna le dimissioni del Governo da lui presieduto. Sulle successive consultazioni svolte dal Capo dello Stato, v. *supra*, 4.3, lett. a).

5.1.2. Il Governo Monti

a) (*Composizione del Governo*). – Il “governo tecnico” presieduto da Mario Monti – che mantiene anche l'*interim* del ministero dell'economia e delle finanze – è composto da diciotto ministri (di cui sei senza portafoglio), tre vice ministri e ventisei sottosegretari.

Sono nominati ministri: Giuliomaria Terzi di Sant'Agata agli affari esteri; Anna Maria Cancellieri all'interno; Paola Severino Di Benedetto alla giustizia; Giampaolo Di Paola alla difesa; Corrado Passera allo sviluppo economico, infrastrutture e trasporti; Mario Catania alle politiche agricole, alimentari e forestali; Corrado Clini all'ambiente, tutela del territorio e del mare; Elsa Fornero al lavoro e politiche sociali, con delega alle pari opportunità; Francesco Profumo all'istruzione, università e ricerca; Lorenzo Ornaghi ai beni e attività culturali; Renato Balduzzi alla salute. I ministri senza portafoglio sono: Enzo Moavero Milanesi, agli affari europei; Piero Gnudi, agli affari regionali, turismo e sport; Fabrizio Barca, alla coesione territoriale; Piero Giarda, ai rapporti con il Parlamento; Andrea Riccardi, alla cooperazione internazionale e l'integrazione; Filippo Patroni Griffi, alla pubblica amministrazione e semplificazione (nominato successivamente, il 29 novembre). Sono altresì nominati tre vice ministri: Vittorio Grilli all'economia e finanze, Michel Martone al lavoro e politiche sociali e Mario Ciaccia alle infrastrutture e trasporti. Antonio Catricalà è il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.

Il Governo giura nelle mani del Capo dello Stato il 16 novembre (assenti i ministri degli esteri e della difesa, che giurano rispettivamente il 17 e il 18 novembre) e nei due giorni successivi riceve la fiducia del Parlamento, prima al Senato (con 281 voti a favore e 25 contrari, su 307 presenti) e poi alla Camera (556 voti a favore e 61 contrari, su 617 presenti). Il Governo può contare, quindi, su una larghissima maggioranza, che comprende tutte le forze politiche presenti in Parlamento, ad eccezione della Lega Nord. Il Presidente del Consiglio Monti, nell'espone davanti alle

Camere le linee fondamentali del programma di governo, evidenzia la necessità di perseguire il rigore di bilancio, la crescita economica e l'equità sociale.

5.2. La pubblica amministrazione

5.2.1. Il principio di imparzialità e buon andamento

a) (Spoils system). – La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 124, 224, 228 e 246, sviluppa e conferma il proprio orientamento in materia di *spoils system*.

b) (Amministrazione della giustizia). – Con la sentenza n. 304 e l'ordinanza n. 84 la Corte costituzionale ha ribadito che il parametro del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia solo per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale in senso stretto.

c) (Accesso all'impiego pubblico). – Nel corso dell'anno la Corte costituzionale si è pronunciata più volte in materia di accesso agli uffici pubblici, censurando numerose disposizioni di leggi regionali che aggiravano o non applicavano il principio di assumere il personale mediante concorsi pubblici. Nella maggior parte dei casi si trattava di leggi che autorizzavano la stabilizzazione di lavoratori precari: si vedano le sentenze nn. 7, 42, 52, 67, 68, 108, 123, 127.

5.2.2. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

a) (Modifiche nella composizione). – Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) è oggetto di due interventi legislativi che incidono sulla sua composizione: con decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, i membri del Cnel sono ridotti da 122 a 70, oltre al presidente e al segretario generale; con decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, il numero dei membri scende a 64, oltre al Presidente.

6. La magistratura

a) (Riorganizzazione uffici giudiziari). – La legge n. 148/2011, oltre a convertire il d.l. n. 138/2011 (con cui è stata varata la seconda manovra finanziaria), reca anche una delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

b) (Responsabilità civile dei magistrati). – La Corte di giustizia dell'Unione europea (sez. III, sentenza 24 novembre 2011 resa nella causa C-379/10) ha affermato che la normativa italiana (legge n. 117 del 1988) è in contrasto con il principio generale di responsabilità degli Stati europei per la violazione del diritto dell'Unione, nella parte in cui esclude qualsiasi responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione da parte di un organo giurisdizionale di ultimo grado, qualora tale violazione derivi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, e nella parte in cui limita tale responsabilità ai casi di dolo o di colpa grave.

6.1. Il Consiglio superiore della magistratura

a) (*Composizione del CSM*). – Il 4 ottobre il Parlamento in seduta comune elegge il professore avvocato Ettore Adalberto Albertoni quale componente del Consiglio superiore della magistratura, in sostituzione di Matteo Brigandì, dichiarato decaduto dal CSM il 13 aprile per incompatibilità (non essendosi dimesso tempestivamente dall'incarico di amministratore di una società). Brigandì presenta un ricorso per conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale, dichiarato inammissibile con ord. n. 279/2011.

6.2. Le altre giurisdizioni

a) (*Consiglio di Stato e Tar*). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 273, ha affermato che «nel Consiglio di Stato coesistono funzioni giurisdizionali e consultive che fanno di tale organo, ad un tempo, il giudice di più elevata istanza nella tutela della giustizia nell'amministrazione ed il più importante istituto di consulenza giuridico-amministrativa». Pertanto, poiché il passaggio per anzianità del consigliere di Tar al Consiglio di Stato presuppone l'accertata idoneità all'esercizio non solo di funzioni giurisdizionali in grado di appello, ma anche di funzioni di natura consultiva, la nomina a consigliere di Stato «non si risolve in una mera progressione di carriera nell'ambito della stessa funzione, ma segna uno spartiacque nella carriera della magistratura amministrativa, determinando non irragionevolmente [...] l'azzeramento dell'anzianità maturata nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali di primo grado».

b) (*Rapporti tra la giurisdizione amministrativa e quella civile*). – La Corte costituzionale, con sentenza n. 304, ha ritenuto non fondata una questione di legittimità sollevata dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale relativamente alle norme del codice del processo amministrativo che precludono al giudice amministrativo di accertare, anche solo incidentalmente, la falsità degli atti pubblici nel giudizio amministrativo in materia elettorale.

Infatti, «[l]a ultracentenaria tradizione [...] di riservare al giudice civile la risoluzione delle controversie sullo stato e la capacità delle persone, salvo la capacità di stare in giudizio, nonché la risoluzione dell'incidente di falso, in tema di atti muniti di fede privilegiata, risponde, come è noto, alla esigenza di assicurare in talune peculiari materie – rispetto alle quali maggiore è la necessità di una certezza *erga omnes* e sulle quali possa dunque formarsi anche un giudicato – una sede e un modello processuale unitari [...]. La devoluzione al giudice civile della querela di falso rappresenta, pertanto, una (unanimemente condivisa) opzione di sistema, non soltanto, come si è accennato, di risalente e costante tradizione [...], ma anche rispondente a persistenti valori ed esigenze di primario risalto: tra questi va, anzitutto, annoverata la necessaria tutela della fede pubblica, che in determinate ipotesi – quale è quella degli atti muniti di valore fidefacente privilegiato a norma dell'art. 2700 cod. civ. – deve essere assicurata a prescindere dalla sede processuale in cui l'autenticità dell'atto sia stata, incidentalmente, messa in dubbio. La certezza e la speditezza del traffico giuridico – che rappresentano, come è noto, il bene finale presidiato dal regime probatorio normativamente riservato a determinati atti – potrebbero risultare, infatti, non adeguatamente assicurate ove l'accertamento sulla autenticità dell'atto fosse rimesso ad un mero "incidente", risolto all'interno di un determinato procedimento giurisdizionale, senza che tale verifica avesse effetti giuridici al di là delle parti e dell'oggetto dello specifico procedimento».

c) (Composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti). – La Corte costituzionale, con sentenza n. 16, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15 – che stabilisce che i componenti del Consiglio di presidenza eletti dai magistrati della Corte dei conti siano quattro (anziché dieci, come era previsto in precedenza), ossia in numero eguale ai membri “laici” – «nella parte in cui prevede che la componente consiliare eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella rappresentativa del Parlamento e non sia garantita la presenza maggioritaria dei rappresentanti dei magistrati della Corte dei conti in seno all’organo di autogoverno, quanto meno mediante la previsione di un rappresentante in più rispetto al numero dei rappresentanti del Parlamento». La Corte ha rilevato che è stato «chiesto un intervento non limitato ad una pura affermazione di principio [...], ma esteso alla individuazione di un concreto rapporto numerico, di cui si indica, con formula dubitativa, la soglia minima, mediante l’espressione “quanto meno”, che implica logicamente la preferibilità, secondo il rimettente, di altri rapporti, che vedessero una presenza più elevata di membri togati elettivi, in una prospettiva di maggior rafforzamento dell’indipendenza dei magistrati della Corte dei conti». Ne consegue che la scelta tra la soluzione minimale ed altre soluzioni possibili non può provenire dalla Corte costituzionale, ma solo dal legislatore.

d) (Sezioni di controllo presso le Province autonome). – Con il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166, sono adeguate le norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l’istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano, a seguito delle modifiche intervenute con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione.

In particolare, è previsto il venir meno dei controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi della regione e delle province autonome. È invece stabilito che sono esercitati dalle province di Trento e di Bolzano i controlli, anche di natura collaborativa, funzionali all’attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali, alle camere di commercio e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale finanziate dalle province stesse in via ordinaria; degli esiti dei controlli è data notizia alla competente sezione della Corte dei conti. Peraltro, la regione e le province possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica anche per conto degli enti locali e degli altri enti e organismi sopra richiamati. È infine previsto che il rendiconto generale della regione e quello delle province di Trento e di Bolzano sono parificati dalle sezioni riunite nella regione Trentino-Alto Adige, con un collegio composto dalle sezioni di controllo delle province di Trento e di Bolzano in adunanza congiunta, e che le sezioni di controllo possono essere integrate con un componente, designato rispettivamente dal Consiglio della provincia di Trento e da quello della provincia di Bolzano con oneri a carico delle province stesse, che sia in possesso dei requisiti previsti dalla legge.

7. Le regioni, le province, i comuni

7.1. Le regioni

7.1.1. Rapporti tra lo Stato e le regioni

a) (*Conflittualità tra Stato e regioni*). – Il contenzioso in via principale tra Stato e regioni si attesta ad un livello decisamente più basso rispetto al 2010 (con 91 decisioni rispetto alle 141 dell'anno precedente), mentre si registra un aumento dei conflitti intersoggettivi (15 decisioni, rispetto alle 12 del 2010).

b) (*Il principio di sussidiarietà e la leale collaborazione*). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 165, ha ribadito che «nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni [...]. La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie "idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze" [...]. Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale». Con la sentenza n. 232 la Corte ha poi chiarito che «[a]ffinché [...] nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali [...]. Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga l'esigenza di esercizio unitario delle funzioni medesime».

In materia si veda anche la sentenza n. 33, che ha tra l'altro dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d. lgs. 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99) nella parte in cui non prevede che la regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, esprima il proprio parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari. In attuazione della sentenza, il governo approva il decreto legislativo 23 marzo 2011, n. 41, che integra, con modifiche di carattere tecnico, la normativa sul settore del nucleare.

c) (*Il potere sostitutivo*). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 165, ha censurato una norma statale che introduceva una forma di potere sostitutivo non rispondente ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Osserva la Corte che, nel caso di specie, «[è] stato attribuito un potere sostitutivo direttamente ad un organo amministrativo, mentre invece la norma costituzionale prevede che sia il Governo ad esercitare tale potere, sia pure nominando, non in via generale e preventiva, ma per il caso specifico, un commissario. Inoltre il

potere sostitutivo è esercitabile per la semplice inerzia degli enti competenti, senza che ricorrano le gravi ed eccezionali ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost. e senza alcuna limitazione procedurale, che consenta all'ente inadempiente di compiere l'atto o gli atti – per la cui mancanza viene prevista l'attivazione, da parte del commissario, del suddetto potere – ed evitare così di essere sostituito». La Corte, infine, ricorda che il potere sostitutivo non può essere previsto «nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative, a seguito di attrazione in sussidiarietà, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita, puramente e semplicemente, da un atto unilaterale dello Stato».

d) (Immigrazione). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 61, ha nuovamente sottolineato che deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, fermo restando che tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle regioni.

e) (Tutela della concorrenza). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 7, ha ribadito che le norme relative alle procedure di gara ed all'esecuzione del rapporto contrattuale, ivi comprese quelle in tema di programmazione di lavori pubblici, sono di competenza legislativa statale perché poste a tutela della concorrenza (si veda anche la sentenza n. 339). È invece consentita una previsione regionale che sancisca la preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad alterare i livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione nazionale (sentenza n. 43). Con riferimento alla normativa sugli orari degli esercizi commerciali, la Corte ha affermato che, se è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali – sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza – è però illegittima una disciplina che, anche quando sia riconducibile alla materia “commercio” di competenza legislativa delle regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (sentenza n. 150).

f) (Ordine pubblico e sicurezza). – Tra le altre pronunce della Corte costituzionale, si segnala la sentenza n. 325, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma regionale della Puglia che prevedeva l'istituzione dell'«Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale». Per la Corte, il nome “Agenzia” di per sé evoca un ruolo operativo non riducibile a meri compiti istruttori, consultivi o di studio e ricerca e il relativo ambito di intervento rientra nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata alla competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

g) (Giurisdizione e norme processuali). – La Corte costituzionale, con sentenza n. 35, ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale che attribuiva al personale della polizia locale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, trattandosi di

compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

h) (Ordinamento civile). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 53, ha ribadito che, nel settore degli appalti pubblici, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del rapporto negoziale è disciplinata da norme che devono essere ascritte all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Ciò in quanto, in tale fase, l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Con particolare riferimento alla disciplina del collaudo, le regioni sono quindi tenute ad applicare la normativa statale e ad adeguarsi alla disciplina dettata dallo Stato per tutto quanto attiene alla fase di esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture. Questo non significa, tuttavia, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo all'autorità procedente poteri pubblici riferibili, in particolare, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva.

Con la sentenza n. 69 la Corte ha poi dichiarato l'illegittimità di una disciplina regionale che autorizzava gli enti del servizio sanitario regionale a trasformare contratti di lavoro precario o flessibile in veri e propri contratti di lavoro a tempo indeterminato. Per la Corte, simile disciplina incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione). Ma tale disposizione è inquadrabile nella materia disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., di competenza esclusiva del legislatore statale: infatti, la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile. È incostituzionale anche una norma regionale che disciplini il rapporto di lavoro subordinato – riservato alla legislazione statale, ai contratti collettivi stipulati a livello nazionale e ai contratti collettivi territoriali o aziendali – prevedendo una diversa disciplina del riposo e della rotazione dei lavoratori dipendenti (sentenza n. 150).

Le competenze statali non risultano invece vulnerate da una legge regionale (nella specie, dell'Emilia-Romagna) che prevede che i diritti generati dalla legislazione regionale nell'accesso ai servizi, alle azioni e agli interventi si applicano anche alle “forme di convivenza” diverse dalla famiglia tradizionale. Infatti, la legge regionale, in questo caso, non intende disciplinare tali forme di convivenza, ma si limita ad indicare l'ambito soggettivo di applicazione di quei diritti (sentenza n. 8).

i) (Norme generali sull'istruzione). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 92, ha affermato che l'«istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti, attiene, in maniera diretta, al dimensionamento della rete scolastica sul territorio; attribuzione che la sentenza n. 200 del 2009 ha riconosciuto spettare al legislatore regionale, in quanto non riconducibile [...] all'ambito delle norme generali sull'istruzione». Spetta invece allo Stato la competenza sui criteri di funzionamento delle scuole statali del “primo ciclo di istruzione”.

l) (Tutela dell'ambiente). – La Corte costituzionale ha riaffermato che la disciplina della valutazione ambientale strategica (VAS) rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. 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”. 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 (sentenza n. 33). La Corte ha altresì precisato che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA) attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale” e rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicchè, seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale. Le regioni sono dunque tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia; per l'altro, a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (sentenza n. 227). La Corte, inoltre, ha avuto occasione di ribadire che la disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, 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 (sentenza n. 244). Con riferimento alla tutela della fauna, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Provincia autonoma di Bolzano in quanto, nel disciplinare in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, ha invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che trova applicazione anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome (sentenza n. 151). Ancora, con riguardo alla tutela del paesaggio, la Corte ha affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale (nel cui ambito deve essere annoverata, appunto, l'autorizzazione paesaggistica) che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 235).

m) (Ordinamento e organizzazione amministrativa). – In relazione alla questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali) sollevate da una regione, la Corte costituzionale ha affermato (sentenza n. 153) che «la dimensione unitaria dell'interesse pubblico perseguito, nonché il riconoscimento della “missione” di tutela dei valori costituzionalmente protetti dello sviluppo della cultura e della salvaguardia del patrimonio storico e artistico italiano, confermano, sul versante operativo, che le attività svolte dalle fondazioni lirico-sinfoniche sono riferibili allo Stato ed impongono, dunque, che sia il legislatore statale, legittimato dalla lettera *g*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., a ridisegnarne il quadro ordinamentale e l'impianto organizzativo».

n) (*Le materie di competenza concorrente*). – La Corte costituzionale – con riferimento ad una legge regionale che ha disciplinato organicamente le attività sportive e ricreative, occupandosi anche dei profili professionali rilevanti e della istituzione dei relativi albi – ha riaffermato che non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta: infatti, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (sentenza n. 230).

Con riguardo alla tutela della salute, la Corte ha affermato che «la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista» (sentenza n. 150). Sempre in tema di tutela della salute, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 8, ha dichiarato l'illegittimità di una norma della regione Emilia-Romagna che consentiva di prevedere, in fase di aggiornamento del prontuario terapeutico regionale, l'uso di farmaci anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione all'immissione in commercio. La Corte ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva alla potestà legislativa concorrente la disciplina della tutela della salute, in quanto la norma censurata era in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore riguardo alle modalità e alle procedure per l'uso dei farmaci c.d. *off label*, ovvero non inclusi nel prontuario farmaceutico.

È stata poi ritenuta illegittima una legge regionale che autorizzava procedure di stabilizzazione di dirigenti, in quanto contrastanti con la legislazione statale: per la Corte, la normativa regionale è lesiva dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, recati dalle norme dello Stato la cui finalità è il contenimento della spesa pubblica in uno specifico settore (quello del personale). La Corte precisa che la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenza n. 69).

o) (*Variazioni territoriali*). – Con la sentenza n. 36 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge della regione Puglia con le quali si era realizzata la variazione delle circoscrizioni territoriali di tre comuni, in assenza dell'espletamento di qualsivoglia preventiva consultazione popolare e, quindi, in evidente violazione del precetto imposto dall'art. 133, secondo comma, Cost.

In relazione, poi, alla richiesta di *referendum* popolare avente ad oggetto il distacco del territorio della provincia di Salerno dalla regione Campania e la istituzione in esso di una nuova regione denominata "Principato di Salerno", la Corte (sentenza n. 278) ha affermato che – diversamente dal fenomeno territoriale di cui al secondo comma dell'art. 132 Cost., tendenzialmente destinato a riguardare ambiti spaziali relativamente contenuti e comunque non tale da determinare una modificazione strutturale del complessivo assetto regionale dello Stato – «l'ipotesi di distacco di enti locali da una Regione, diretto alla creazione di una nuova Regione, ha in *re ipsa*

caratteristiche tali da coinvolgere necessariamente quanto meno l'intero assetto della Regione cedente, potendo anche, in eventuale ipotesi, comportare il coinvolgimento dell'intero corpo elettorale statale». La Corte, nel ritenere “incomparabili” i fenomeni giuridici disciplinati dal primo e dal secondo comma dell'art. 132 Cost., rileva – anche sul piano letterale – il più ampio confine della espressione “popolazioni interessate” contenuta nel primo comma del medesimo art. 132, per la maggiore pervasività degli interessi coinvolti.

p) (Conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni per l'insindacabilità delle opinioni espresse). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 332, ha accolto un conflitto di attribuzioni sollevato dalla regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione ad un'ordinanza di ammissione di mezzi istruttori adottata dal Tribunale di Venezia nell'ambito di un giudizio civile promosso contro due consiglieri regionali per il risarcimento dei danni derivanti da talune loro dichiarazioni, ritenute diffamatorie.

7.1.2. La potestà normativa regionale

a) (Dati quantitativi). – Nel 2011 le regioni, anche a statuto speciale, hanno emanato complessivamente 634 leggi (di cui 482 delle regioni ordinarie). I macrosettori di intervento riguardano l'ordinamento istituzionale (150 leggi), i servizi alla persona e alla comunità (135), la finanza regionale (132), lo sviluppo economico e le attività produttive (103), il territorio, l'ambiente e le infrastrutture (93); a questi, si aggiungono altre 21 leggi “multisettores”. Con riferimento alle sole regioni ordinarie, le leggi approvate sulla base della potestà normativa residuale sono state 183, mentre 273 sono state quelle emanate nell'esercizio della potestà concorrente.

b) (Le materie di competenza residuale). – In tema di organizzazione amministrativa, la Corte costituzionale ha ricordato che «le norme regionali dirette a disciplinare la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato per far fronte alle esigenze lavorative della Regione devono ritenersi inquadrabili [...] nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali, attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa residuale delle Regioni stesse» (sentenza n. 7). Anche la disciplina delle modalità organizzative dell'attività del responsabile unico del procedimento rientra nella materia della organizzazione amministrativa (sentenza n. 43).

c) (Autonomia finanziaria). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 280, ha affermato che «la potestà legislativa tributaria regionale – che costituisce un aspetto dell'autonomia finanziaria garantita alle Regioni – non può essere legittimamente esercitata in mancanza di una previa disposizione di legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo. In base a tale disposizione la potestà normativa regionale si configura, perciò, come meramente attuativa delle leggi statali».

d) (Copertura finanziaria delle leggi di spesa). – La Corte costituzionale, con le sentenze n. 106 e n. 272, ha dichiarato l'illegittimità di due normative regionali, rispettivamente del Veneto e dell'Abruzzo, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Per la Corte, il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira e la copertura di

nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri.

e) (Elezione degli organi regionali). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 45, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di due leggi della regione Basilicata per contrasto con l'art. 5, primo comma, della legge cost. n. 1/1999 (recante disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni), ha chiarito il rapporto tra lo statuto regionale e la legge sul sistema di elezione.

Secondo la Corte, il rapporto tra forma di governo regionale e legge sul sistema elettorale regionale può presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda. Inoltre, l'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria. Per questo, le disposizioni impugnate, nel disciplinare il sistema elettorale prima dell'approvazione dello statuto, sono in contrasto con la disciplina transitoria fissata dalle legge cost. n. 1/1999, la quale richiede che la legge elettorale segua nel tempo l'adozione del nuovo statuto, al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo da essa definita.

Nella sentenza n. 188 la Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della legge della regione Puglia sull'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale, nella parte in cui consentirebbe di attribuire ai gruppi di liste collegate con il Presidente eletto un premio di seggi aggiuntivi tale da determinare l'elezione di un numero di consiglieri superiore a quello fissato dallo Statuto.

Per la Corte, il rapporto tra Statuto e legge regionale è disegnato dalla Costituzione sia in termini di gerarchia sia di competenza. Nell'ambito di quest'ultima, sono previste riserve normative sulla determinazione del numero dei consiglieri, in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo. Ne consegue che quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi.

7.1.3. Regioni a statuto speciale e province autonome

a) (Norme di attuazione degli statuti regionali). – Con decreto legislativo 19 maggio 2011, n. 92, sono dettate norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige, in materia di delega delle funzioni amministrative del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento. Altre norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige sono recate dal decreto legislativo 21 gennaio 2011, n. 11, dal decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, e dal d. lgs. 14 settembre 2011, n. 172. Il decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12 ha previsto norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta/*Vallee d'Aoste*, in materia di revisione dell'ordinamento finanziario della regione. Il decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 140, reca norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna in materia di sanità penitenziaria.

b) (Incompatibilità). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 294, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale siciliana (n. 29/1951, modificata dalla legge reg. n. 22/2007) nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale. Per la Corte, il legislatore regionale non può sottrarsi, se non laddove ricorrano condizioni peculiari locali, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004, espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.; tra questi principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità (si veda la sentenza della Corte cost. n. 143/2010). Con la sentenza n. 310, inoltre, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della regione Calabria che, in contrasto con il principio di divieto di cumulo degli incarichi, stabiliva l'opposto principio della generale compatibilità delle cariche di consigliere regionale e presidente o assessore provinciale, sindaco o assessore comunale.

c) (Lavori pubblici). – Con riferimento alla regione Friuli-Venezia Giulia, l'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1963 – con la quale è stato approvato il relativo Statuto speciale di autonomia – attribuisce alla regione stessa la competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei lavori pubblici di interesse regionale. Per la Corte costituzionale (sentenza n. 114), se è vero che – in presenza di tale specifica attribuzione e non contemplando il novellato titolo V della parte seconda della Costituzione la materia “lavori pubblici” – deve trovare applicazione (ex art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) la previsione statutaria sopra citata, questo non significa, tuttavia, che – in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono sul territorio della regione – la legislazione regionale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici). Del resto, osserva la Corte che la medesima disposizione statutaria contenuta nell'art. 4 prevede che la potestà legislativa primaria regionale deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato». Orbene, secondo la Corte «non vi è dubbio che le disposizioni contenute nel citato Codice dei contratti pubblici – per la parte in cui si correlano alle disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione e, in particolare, all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile – devono essere ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea». Analogamente, con riguardo alla regione Sardegna, si veda la sentenza n. 184 e n. 328.

d) (Energia). – La Corte costituzionale, nella sentenza n. 112, afferma che le disposizioni del d. lgs. n. 22 del 2010 – aventi ad oggetto la gestione e l'utilizzazione delle risorse geotermiche, disciplinandone la ricerca, la coltivazione ed il loro inserimento nel piano energetico nazionale – «si innestano nel quadro di una vera e propria rivoluzione della politica energetica, che finora ha visto nella combustione del carburante, e quindi in un fenomeno altamente inquinante, il principale strumento per la produzione di energia. Di conseguenza, esse hanno certamente il valore di una “riforma

economico-sociale” di rilevante importanza e, indipendentemente dal problema delle situazioni dominicali, debbono essere osservate anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, titolari di competenze primarie in tema di “miniere”. Inoltre, dette disposizioni – secondo la Corte – «derivano dall’esercizio da parte dello Stato delle competenze esclusive in materia ambientale, in necessario concorso con le competenze in materia di energia, sicché, anche sotto questo profilo, esse sono in grado di imporsi all’osservanza da parte delle Province autonome, le quali sono sprovviste di competenze legislative primarie in materia di tutela dell’ambiente».

e) (Autonomia finanziaria). – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 152, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d’imposta «sono riversate all’entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all’erario», anche con riferimento a crediti d’imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della regione siciliana. Analogamente, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2-bis, del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui stabilisce che «le maggiori entrate derivanti dal presente comma» «affluiscono al fondo di cui all’articolo 7-quinquies, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, per essere destinate alle esigenze di finanziamento delle missioni internazionali di pace» anche con riferimento a controversie inerenti a tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della regione siciliana.

f) (Sezioni di controllo presso le Province autonome). – Sull’istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano si rinvia al punto 6.2, lett. d).

7.1.4. Elezioni regionali

a) (Elezioni in Molise). – Il 16 e 17 ottobre si svolgono le consultazioni elettorali in Molise per l’elezione del presidente della giunta regionale e del consiglio regionale. Con un piccolo margine, il presidente uscente, candidato del centro-destra (46,94%), si impone sul candidato del centro-sinistra (46,15%). Il “Movimento Cinque Stelle” di Beppe Grillo ottiene il 5,60% dei voti, che risultano determinanti per la sconfitta della coalizione del centro-sinistra.

7.2. Gli enti locali

7.2.1. Elezioni amministrative

a) (Elezioni amministrative provinciali e comunali). – Il 15 e il 16 maggio si vota, nelle regioni a statuto ordinario, per le elezioni del presidente e del consiglio provinciale di 9 province (Vercelli, Mantova, Pavia, Treviso, Ravenna, Lucca, Macerata, Campobasso e Reggio Calabria), e del sindaco e del consiglio comunale di 1.177 comuni (di cui 23 capoluoghi di provincia: Novara, Torino, Milano, Varese, Rovigo, Savona, Bologna, Ravenna, Rimini, Arezzo, Grosseto, Siena, Fermo, Latina, Benevento, Caserta, Napoli, Salerno, Barletta, Catanzaro, Cosenza, Crotone e Reggio

Calabria). Si vota inoltre in Valle d'Aosta per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale di 1 comune; in Friuli Venezia Giulia per le elezioni provinciali di 2 province (Gorizia e Trieste) nonché per le elezioni comunali in 40 comuni, di cui 2 capoluogo di provincia (Pordenone e Trieste); in Sardegna per le elezioni comunali in 97 comuni, di cui 5 capoluogo di provincia (Cagliari, Carbonia, Iglesias, Olbia e Villacidro). Tra i principali risultati, si segnalano: a Milano, il ballottaggio tra Pisapia per il centro-sinistra (48%) e Moratti per il centro-destra (41,6%); a Napoli, il ballottaggio tra Lettieri per il centro-destra (38,5%) e De Magistris per Idv-Sinistra (27,5%). I sindaci di Torino (Fassino) e Bologna (Merola) sono eletti al primo turno. L'esito complessivo del voto è prevalentemente letto come un'inversione di tendenza rispetto agli assetti politici nazionali, registrandosi in particolare un calo del Pdl e della Lega Nord a Milano.

La conferma di un sostanziale arretramento del centro-destra si trova due settimane dopo (29 e 30 maggio), quando si svolgono le votazioni per i ballottaggi in 88 comuni e 6 province: particolarmente significativi i risultati di Milano, dove prevale il candidato del centro-sinistra Pisapia (55,1%) sul sindaco uscente Moratti, e Napoli, con la vittoria di De Magistris (65,4%) su Lettieri.

7.2.2. La riforma delle province

a) (*La riforma delle province*). – Sulla riforma delle province recata dall'art. 23 del decreto-legge n. 201 del 2011 si veda, per un sintetico riferimento, il punto 3.2.1, lett. b).

7.2.3. La composizione delle giunte degli enti locali

a) (*Le c.d. "quote rosa" nelle giunte*). – Il Tar del Lazio (sez. II, sentenza 25 luglio 2011, n. 6673), annulla l'ordinanza di nomina della giunta del Comune di Roma per il mancato rispetto delle c.d. "quote rosa".

Secondo il giudice amministrativo – premesso che «l'atto di nomina della giunta di Roma Capitale è atto soggetto al rispetto di parametri di legittimità procedimentale e sostanziale che delimitano l'esercizio del potere del Sindaco e che, per quanto in questa sede è stato denunciato, non sono stati osservati in relazione al vincolo dell'equilibrio di genere concernente la composizione della compagine assessorile» – la composizione della Giunta, con la presenza di una sola donna su 12 membri complessivi dell'organo, «esclude, secondo ordinari canoni di logicità e ragionevolezza, di ritenere attuato l'equilibrio di genere e garantite le sottese esigenze di funzionalità».

A seguito della decisione, il Sindaco di Roma vara una nuova Giunta con la presenza di due donne (una vice Sindaco e assessore alle politiche sociali e una assessore alla promozione dei grandi eventi).

8. La Corte costituzionale

8.1. La composizione della Corte

a) (*Elezione del Presidente e nomina del Vice Presidente*). – Il 6 giugno, trascorso un mese dalla cessazione dal mandato del Presidente Ugo De Siervo (29 aprile), senza che le Camere abbiano proceduto alla sostituzione del giudice di nomina

parlamentare, la Corte costituzionale – derogando al criterio della mera anzianità nella carica e non ritenendo opportuno instaurare due ulteriori “presidenze brevi” nell’anno 2011 (che sarebbero state quelle di Paolo Maddalena e Alfio Finocchiaro) – elegge come nuovo Presidente Alfonso Quaranta. Il Presidente Quaranta, il cui mandato scade il 27 gennaio 2013, designa Paolo Maddalena a sostituirlo in caso di impedimento con il titolo di Vice Presidente. La Corte conferisce altresì ad Alfio Finocchiaro il titolo di Vice Presidente con il compito di sostituire in caso di assenza il Presidente ed il Vice Presidente. Alla scadenza del mandato di Finocchiaro, Franco Gallo è nominato Vice Presidente.

b) (Variazioni nella composizione). – Il 7 luglio muore Maria Rita Saulle, giudice costituzionale nominata dal Presidente della Repubblica Ciampi il 4 novembre 2005. In sua sostituzione il Presidente della Repubblica Napolitano nomina la professoressa Marta Cartabia, ordinario di diritto costituzionale nell’Università di Milano-Bicocca, la quale giura il 13 settembre. Lo stesso giorno giura anche il dott. Aldo Carosi, eletto dalla Corte dei conti in sostituzione di Paolo Maddalena, cessato il 30 luglio. Il 5 ottobre, al quarto scrutinio, il Parlamento in seduta comune elegge giudice della Corte costituzionale, in sostituzione di De Siervo, il professor avvocato Sergio Mattarella, che giura l’11 ottobre. Infine, in sostituzione di Alfio Finocchiaro, che cessa il 5 dicembre, la Corte di cassazione elegge il dott. Mario Rosario Morelli, il quale giura il 12 dicembre.

8.2. L’attività della Corte

a) (Dati statistici). – Nel 2011 la Corte ha reso 342 pronunce (rispetto alle 376 del 2010: -9,04%), di cui 166 sentenze e 176 ordinanze. Le decisioni sono così suddivise: 196 nel giudizio di legittimità in via incidentale (57,31%); 91 nel giudizio in via principale (26,61%); 15 nel giudizio sul conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni e tra regioni (4,39%); 29 in sede di conflitto tra poteri dello Stato (di cui 18 ordinanze in sede di ammissibilità e 11 decisioni nella fase di merito; la percentuale sul totale è dell’8,48%); 7 sull’ammissibilità di *referendum* abrogativo (2,05%); 4 ordinanze di correzione di errori materiali (1,17%).

b) (La legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale). – Con ordinanza n. 218 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione del rimettente, una questione di legittimità costituzionale sollevata dall’Arbitro Bancario Finanziario.

La Corte osserva tra l’altro che «l’Arbitro Bancario Finanziario, pur istituito sulla base di una disposizione di carattere legislativo, quale l’art. 128-bis del Testo unico bancario (il quale, peraltro, nelle varie e successive stesure, si è limitato a stabilire soltanto la previsione di un organismo destinato a favorire la risoluzione stragiudiziale delle controversie tra clienti ed intermediari bancari, in modo che siano assicurate la “imparzialità” dell’organo e la “rappresentatività dei soggetti interessati”), ha poi trovato la propria disciplina esclusivamente, come previsto, in disposizioni di carattere amministrativo, quali, in particolare, la delibera del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) 29 luglio 2008, n. 275, [...] e le disposizioni adottate dalla Banca d’Italia il 18 giugno 2009». Pertanto, «già alla stregua del carattere delle disposizioni in base alle quali l’organismo in questione è stato effettivamente istituito ed è chiamato a procedere e decidere, si profilano, sul piano strutturale e funzionale,

connotazioni che valgono ad escludere la riconducibilità di tale organo a quelli giurisdizionali, ancorati, per loro stessa natura, al fondamento costituzionale e alla riserva di legge». Ancora, per la Corte «è ulteriormente significativo, per denotare il carattere dei compiti dell'organismo in discorso, che gli stessi criteri e requisiti di nomina dei componenti, il loro stato giuridico e il complesso delle regole deontologiche, non siano paragonabili ai presidi corrispondentemente previsti nei confronti di organismi chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali» e che «gli indici di riconoscibilità considerati tipici delle funzioni giurisdizionali appaiono del tutto assenti in riferimento alle specifiche attribuzioni che l'organismo in discorso è chiamato a svolgere».

Il difetto di legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale è stato ravvisato anche nei confronti di una sezione regionale di controllo della Corte di conti, con sentenza n. 37.

Per la Corte, con il controllo in esame la Corte dei conti «si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie». Pertanto, questo tipo di controllo «non può essere considerato “attività giurisdizionale”, trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento di cui all'art. 119 Cost.».

9. Le leggi e i disegni di legge costituzionali

a) (La proposta di riforma della Costituzione economica). – Il 7 marzo è presentato alla Camera un disegno di legge costituzionale (C 4144), di iniziativa governativa, avente ad oggetto la modifica di alcune disposizioni costituzionali riguardanti soprattutto la c.d. Costituzione economica e volto in particolare ad incentivare la libertà dell'attività economica. Le modifiche principali sono quelle relative all'art. 41 Cost., con l'introduzione tra l'altro della previsione secondo la quale è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Sono anche proposte modifiche agli artt. 97 e 118 della Cost. L'esame del disegno di legge si interrompe in aula alla Camera nel mese di ottobre.

b) (Disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio). – La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica approvano in prima deliberazione (rispettivamente, il 30 novembre e il 15 dicembre) il disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio (C 4205 ed altri; S 3047), che l'anno successivo diventerà legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

c) (Disegno di legge costituzionale di riforma della giustizia). – Il 7 aprile il Governo presenta alla Camera un disegno di legge costituzionale (C 4275) di riforma della giustizia che prevede, tra l'altro: la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, con conseguente istituzione di due Consigli superiori della magistratura; l'istituzione della Corte di disciplina; la diretta responsabilità dei magistrati per gli atti compiuti in violazione di diritti. Il progetto di riforma prevede, inoltre, che i criteri per l'esercizio dell'azione penale siano stabiliti dalla legge, cui è rimesso anche il compito di individuare i casi in cui possono essere appellate le sentenze di proscioglimento. L'*iter* si interrompe dopo pochi mesi presso la Commissione giustizia della Camera.

d) (*Disegno di legge costituzionale sulla partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica*). – Il 13 maggio il Governo presenta alla Camera un disegno di legge costituzionale (C 4358) sulla partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica, che prevede anche l'equiparazione tra elettorato attivo e passivo per il Senato e la Camera. Il disegno di legge è approvato in prima deliberazione dalla Camera il 21 settembre; trasmesso al Senato, il testo non è più esaminato.

e) (*Disegno di legge costituzionale sulla soppressione delle province*). – Il 5 luglio la Camera dei deputati respinge un disegno di legge costituzionale (C 1990-A ed altri), presentato dall'Idv, in materia di soppressione delle province.

f) (*Disegno di legge costituzionale di riforma istituzionale*). – Il 4 ottobre il Governo presenta al Senato un disegno di legge costituzionale (S 2941) sulla riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di governo. Il disegno di legge sarà approvato in prima deliberazione il 25 luglio 2012; trasmesso alla Camera (C 5386), l'*iter* si interrompe in commissione Affari costituzionali nel mese di ottobre 2012.